POLÍTICAS EDUCATIVAS Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Simon Schwartzman, Cristián Cox
(editores)

Jason Beech, Cristián Cox, Luis Crouch
Andrés Delich, Renato Gazmuri, Amber Gove
Martin Gustafsson, Silvina Gvirtz, Gustavo Iaies
Robinson Lira Castro, Denise Vaillant, Rose Neubauer
Simon Schwartzman, Ghisleine Trigo de Silveira
Gilbert Valverde, Donald Winkler

COLECCION CIEPLAN



Dirección de Colección Cieplan: Eugenio Tironi

POLÍTICAS EDUCATIVAS Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

ISBN Nº 978-956-8601-57-7

www.uqbareditores.cl
Teléfono: (56-2) 224 72 39
Santiago de Chile

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page
Edición a cargo de Patricio González R.
Diseño de portadas Colección Cieplan: Caterina di Girolamo
Diagramación: Salgó Ltda.
Impresión: ....

ÍNDICE

Introducción

LAS AGENDAS PENDIENTES DE LA EDUCACIÓN

Simon Schwartzman y Cristián Cox

Tanto el acceso como el gasto en educación han aumentado en América Latina muy significativamente en los últimos 10 ó 15 años. La mayoría de los países, sin embargo, parece haber topado con una barrera difícil: la calidad de la educación básica no está mejorando (Castro 1999; OECD 2004; Vegas y Petrow 2007), gran cantidad de estudiantes abandonan las escuelas a la edad de 14 ó 15 años, queda poco espacio para seguir aumentando la cantidad de recursos públicos destinados a la educación, y subsisten problemas graves de equidad que afectan a las personas de estratos sociales más bajos y a las minorías. Además, las evaluaciones existentes de las reformas curriculares de la década pasada (Ferrer 2004; Dussel 2004) coinciden en las debilidades de su implementación y en la calidad, por tanto, de las oportunidades de aprendizaje que hoy ofrecen los sistemas escolares de la región, ya sea para cumplir con las exigencias del mercado laboral como para fortalecer los valores de cohesión social, emprendimiento y pensamiento crítico, que son partes integrantes de una educación completa y ética. Por último, las evaluaciones internacionales de resultados de aprendizaje revelan grandes distancias de los países de la región con respecto al promedio de los países de la OCDE, así como distribuciones socialmente más desiguales.

El tema de la educación moviliza a las personas, que muchas veces discuten por cuestiones que son vividas como opuestas y contradictorias cuando deberían ser complementarias. Tal es la contradicción que existiría entre una educación eficiente, que busca capacitar a las personas para el mercado del trabajo, y una educación orientada a fomentar la formación intelectual y moral de los jóvenes y el desarrollo de su capacidad de mirar de manera crítica y creativa la sociedad en que viven. De hecho, una buena educación debe proporcionar a las personas los instrumentos fundamentales para la participación en el mundo del trabajo y de la vida social organizada, que son el conocimiento y el uso de la lengua escrita y hablada, y la capacidad de entender y valerse del razonamiento

matemático y científico. Sin el dominio de la lengua no es posible avanzar en el entendimiento de la cultura, de la historia, de las cuestiones sociales y de los dilemas éticos de las sociedades contemporáneas. Sin el conocimiento ni la familiaridad con el razonamiento matemático y científico no es posible entender y buscar caminos alternativos, si necesarios, para las cuestiones económicas, ambientales, de salud y de recursos materiales y técnicos, que forman parte constitutiva de las sociedades modernas. Si bien los procesos de adquisición de las capacidades de lectura, escritura, razonamiento matemático y científico no se dan de forma espontánea y natural, sino que requieren trabajo sistemático de entrenamiento, producen al mismo tiempo la incorporación de tradiciones culturales, intelectuales, científicas y técnicas dentro de las cuales estas competencias se han desarollado . La educación estrictamente técnica, limitada al entrenamiento para actividades mecánicas repetitivas, tal como la imaginaban a principios del siglo pasado teóricos de la «administración científica» como Taylor (1911) y Fayol (1917), es tan utópica y fuera de la realidad como las escuelas de orientación estrictamente religiosa e ideológica propuestas por corrientes pedagógicas más extremas.

Este doble carácter práctico y cultural, que se da en el proceso educativo, existe también en las escuelas en tanto organizaciones sociales. Desde una mirada, las escuelas son organizaciones que deben producir de la manera más eficiente posible los productos que son de su responsabilidad, haciendo uso de las mejores tradiciones y tecnologías pedagógicas disponibles: jóvenes equipados con las competencias básicas esperadas, dentro de períodos de tiempo definidos y a costos adecuados. Desde otra mirada, las escuelas son instituciones culturales que involucran maestros, administradores, estudiantes y sus familias en tareas de transmisión y desarrollo técnico, cultural y moral, que son indisociables e irreductibles a procedimientos rutinarios y burocráticos. No es posible hacer y deshacer escuelas como se hacen y se deshacen fábricas de tornillos o de zapatos. En realidad, las fábricas también son instituciones con culturas técnicas y profesionales propias que no se hacen y deshacen con tanta simplicidad.

Estas dos maneras de mirar la educación pueden ser descritas en términos de dos tradiciones de análisis de las cuestiones educativas: una proveniente de la economía y otra de la sociología. En la mirada clásica de los economistas, el papel central de la educación es la formación de recursos humanos, sin el cual los otros factores de producción –capital, trabajo, recursos naturales– no tienen cómo agregarse y generar beneficios y bienestar (Becker 1964) . En la mirada clásica de los sociólogos, la educación es, por excelencia, el cemento de la cohesión social, sin la cual las instituciones modernas, la división social del trabajo y los mercados mismos no logran funcionar adecuadamente (Durkheim 1893, 1922).

Este libro intenta juntar estas dos visiones, a las que se añade la de los educadores, que miran la educación no solamente desde afuera, en términos de sus papeles sociales, sino desde adentro, como procesos cuyo foco recae en el crecimiento de las personas, y que se dan en la interacción cotidiana entre maestros y estudiantes.

La primera parte de esta obra reúne trabajos desarrollados dentro de un amplio proyecto denominado «Una nueva agenda económico-social de América Latina», en tanto que la segunda parte agrupa trabajos elaborados dentro del proyecto titulado «Cohesión social en América Latina», ambos conducidos en conjunto por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), en Santiago de Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), en Sao Paulo, Brasil. El tema central de la primera parte alude a cómo enfrentar los problemas financieros, institucionales y de calidad que experimentan los sistemas educativos de la región. Entre los temas a tratar en esta parte se cuentan: los costos y las prioridades de inversión, el uso de los instrumentos de evaluación, las cuestiones asociadas a las manera por las cuales los sistemas educativos se organizan y el papel central que los maestros –como categoría profesional– juegan en todo este proceso. La segunda parte enlaza la visión histórica de la construcción de los sistemas escolares públicos de la región con el foco puesto en los contenidos de la educación impartida en Latinoamérica, ambos puntos examinados desde la perspectiva de su aporte a la cohesión social. Los trabajos en este caso intentan responder cómo la desigualdad socioeconómica, las políticas educacionales como la expansión de coberturas y la descentralización, y las reformas curriculares, han contribuido, o no, a la cohesión social.

El texto de esta Introducción pretende llamar la atención sobre un conjunto de temas emergentes relacionados con la educación que no son abordados en los diferentes capítulos del libro. Su objetivo no es tanto el aportar soluciones, que no son fáciles ni consensuales, sino que ayudar a consolidar una visión de la educación como tema de estudio, reflexión, investigación y acción cada vez más complejo.

La evolución de los sistemas escolares y de las agendas de política educativa en el siglo XX

Las políticas educacionales en América Latina pueden describirse en términos de distintas fases, con distintos grados de dificultades y entornos políticos. La primera fase, que en algunos países duró un siglo o más, fue la creación de sistemas nacionales y globales de educación pública. Este proyecto conformaba parte de un proceso más amplio de organización de las naciones-Estados de

la región, y los países que actuaron con mayor prontitud y tuvieron más éxito en este proceso, tales como Argentina, Uruguay y Chile, también fueron los primeros en crear escuelas públicas y universidades modernas. Las escuelas públicas eran consideradas como parte del servicio civil, los profesores y los directores de escuelas eran funcionarios públicos, y los contenidos que los niños debían aprender se determinaban desde arriba. Algunos países lograron crear algunas escuelas públicas de buena calidad y prestigiosas, mientras la Iglesia católica mantenía y ampliaba sus colegios privados para niñas y también para una educación de élite, así como algunas universidades. En algunos lugares, la Iglesia colaboró con el Estado en la provisión de educación pública, pero en la mayoría de los países permaneció separada.

Durante el siglo XX, a medida que los países se volvían más urbanos y se ampliaba el sector público, también se amplió la educación. Los maestros se organizaron en sindicatos y empezaron a luchar para defender sus intereses; la necesidad de dinero para construir escuelas y la compra de materiales escolares atrajo intereses comerciales, al tiempo que los políticos comenzaron a usar el nombramiento de directores de escuela y la asignación de maestros en sus colegios preferidos como moneda electoral. La expansión de la educación pública se asoció con la creación de grandes burocracias públicas, la propagación de la práctica de dar sinecuras como recompensa política, y el alineamiento político de maestros y sus sindicatos con partidos e ideologías políticas.

En muchos países, en el último cuarto del siglo XX, a medida que las coberturas en primaria se aproximaban a la universalización del nivel, la educación pública fue traspasada desde el gobierno central hacia los estados y provincias; en otros, desde los estados y provincias hacia las municipalidades. La justificación de esta tendencia, estimulada por organismos de cooperación internacional, se atribuía a que los sistemas de educación pública eran demasiado complejos y grandes para ser administrados desde burocracias centrales, que las instituciones educacionales deberían estar más cerca de su público y que los gobiernos locales deberían involucrarse más en la educación de su población. Adicionalmente, la descentralización aumentaría la *accountability* del gobierno y contribuiría a neutralizar la captura de los sistemas educativos por intereses corporativos. Las asociaciones y los sindicatos de maestros no vieron con buenos ojos la descentralización, que fue percibida como una rebaja de su prestigio profesional y como un intento de los gobiernos centrales por reducir sus gastos en educación. Cabe mencionar que no hay evidencia de que hubo disminución sistemática de los gastos nacionales en educación, salvo en períodos de crisis, sino que un traspaso de los recursos desde los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales, que de hecho se volvieron más interesados y se involucraron con mayor ahínco en la educación, pero también en las posibilidades de favo-

res políticos, fomentadas por estos nuevos recursos y atribuciones (Cruz 1998; De Ferranti et al. 2004; Di Gropello 2004; Filgueira et al. 2006; Gauri 1998; Gershberg 1999; Grindle 2004; Winkler y Gershberg, 2000;); incluso, las políticas de descentralización, en contextos nacionales de fuertes desigualdades socioeconómicas, pueden incrementar estas (Vegas y Petrow 2007). De este modo, los *tradeoffs* entre las ganancias en eficiencia y *accountability*, por un lado, y los incrementos en las desigualdades, por otro, no fueron hechos visibles ni en general formaron parte de los procesos de deliberación y toma de decisiones políticas sobre la descentralización.

Década de 1990: nuevo énfasis en el desempeño y la demanda

La primera fase, antes comentada, terminó alrededor de 1990, y vista desde el lado positivo significó la provisión de algún nivel de educación básica a casi la totalidad de la población, además de un aumento significativo del gasto público, que alcanzó alrededor de un 4 a un 6% del PNB en la mayoría de los países. Su lado negativo, sin embargo, fue que se volvió muy difícil o imposible hacer cumplir los programas curriculares: muchas escuelas recibían demasiados pocos recursos para sus actividades diarias y la carrera docente perdió prestigio, lo que provocó selecciones perversas para la profesión. Los niveles alarmantes de deserción escolar y repitencia en muchos países de la región, unidos a problemas de calidad en todos ellos, llevaron a una percepción generalizada de que las instituciones públicas de educación no podían cumplir con lo que se esperaba de ellas en una sociedad moderna, aun cuando se les dotara de más recursos y apoyo. Las familias de clase media y de clase alta que en el pasado ponían a sus hijos en las instituciones públicas más prestigiosas, los cambiaron a colegios privados. Estos procesos, junto a criterios de políticas difundidos por las agencias multilaterales como el Banco Mundial, BID y UNESCO (Beech 2007), hicieron emerger una nueva generación de políticas educacionales.

El primer paso, siguiendo las experiencias de Europa y de los Estados Unidos, consistió en desarrollar indicadores externos de desempeño. Los indicadores más simples corresponden a las estadísticas de cobertura, las tasas de terminación, las brechas edad-nivel y varias dimensiones de equidad –por género, región, raza, cultura, niveles de ingreso y otros. A menudo, estas mediciones se recopilan junto con indicadores de insumos –número y calificación de los maestros, relación estudiantes/maestros, gastos y otros. Estas estadísticas revelaron tasas alarmantes de retención y demora en completar la educación básica, lo que llevó a muchos países a introducir la «progresión continua» (o «promoción social») en sus escuelas. Por ejemplo, la tasa bruta de matrículas

en la educación básica en Brasil en el año 2006 era de un 120%, lo que significaba que el sistema era un 20% más grande de lo que debería ser, con tasas muchos más altas en los estados más pobres del país. La principal justificación pedagógica de las políticas de progresión continua es que los estudiantes que se atrasan por malos resultados, normalmente no se recuperan y terminan abandonando la escuela antes de terminar la educación básica (Barretto y Mitrulis 2001; Rizo 2004; Roderick et al. 1999). Esta política, sin embargo, a menudo se interpretó con el significado de que el éxito académico ya no era importante, lo que provocó desmoralización en una cultura como la del sistema escolar, que desde siempre ha definido tal éxito como su criterio de logro principal y, como consecuencia, en muchos casos, devino en la interrupción de esta práctica.

Más complejos son los indicadores de desempeño académico que miden las competencias de los estudiantes a distintos niveles y comparan los resultados de escuelas, distritos escolares, regiones y países entre sí. La creación de estos indicadores se vio estimulada por organismos internacionales, y estos indicadores se usaron y aún se usan como herramientas para estimular a los gobiernos y a las administraciones educacionales a alcanzar objetivos específicos. Estas estadísticas revelaron un escenario preocupante de muy bajos niveles de éxito, fuertemente correlacionados con los antecedentes socioeconómicos del estudiante y que aparentemente resultaron impermeables a las políticas estándares de cambios en la malla curricular, metodologías de enseñanza e incluso a la inversión financiera en el sistema escolar (Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación 2003; Cueto 2005; Ferrer y Arregui 2002; Vegas y Petrow 2007).

La incapacidad de la educación pública de mejorar resultados de aprendizaje condujo los esfuerzos a liberar a las escuelas de la burocracia pública, volviéndolas más autónomas y sensibles a la movilización social y a la competencia del mercado. Esta tendencia presenta una variedad muy amplia y paradójica de orígenes intelectuales, desde el énfasis puesto por Paulo Freire en la «pedagogía de los oprimidos» y la necesidad de vincular la educación con los movimientos sociales y la educación popular (Freire 1987) hasta los argumentos de Milton Friedman en favor de los cheques escolares (Friedman y Friedman 1980; Friedman 1955). Una política totalmente movida por la demanda requeriría de una descentralización radical de los sistemas educacionales públicos, con la distribución de cheques escolares a los estudiantes y sus familias, y el reemplazo de las escuelas públicas por escuelas de contrato administradas por privados. En Chile, a partir del régimen de Pinochet y siguiendo con los gobiernos de centro-izquierda de la Concertación, se adoptaron varias de estas ideas, con resultados inciertos: existe un debate cada vez mayor y que aún no es conclusivo sobre el alcance real de estas políticas (Bellei 2007; Contreras et al. 2003;

Elacqua y Fabrega 2004; Gallego y Sapelli 2007; McEwan y Carnoy 2000). El caso chileno es de especial interés porque, por una parte, muestra importantes avances en algunos segmentos de su sistema educacional, con escuelas privadas subvencionadas que realmente se disputan a los estudiantes en un mercado que aspira a una educación de calidad, pero, por otra parte, tal como lo revelaron los estudios de PISA y otras evaluaciones, las escuelas municipales que atienden a los estudiantes más pobres no dan muestras de repunte, y la calidad de la educación básica chilena, aunque haya mejorado en los últimos años, sigue siendo crítica, lo que demuestra que estas políticas pueden haber llegado a sus límites.

Los llamados «programas de transferencia condicional de renta», que con el apoyo del Banco Mundial están siendo adoptados en muchos países de la región, también pueden considerarse como parte de esta tendencia para trasladar la atención hacia la demanda. La idea, en el área de la educación, es entregarles a las familias pobres un pequeño incentivo monetario para que mantengan a sus hijos en la escuela. Se supone que, por un lado, las familias pobres no mandan a sus hijos a la escuela porque necesitan los ingresos de su trabajo; por otro, que las escuelas públicas serían capaces de entregarles una educación adecuada si los niños asistieran a ellas (Bourguignon et al. 2003). Dado que las evidencias disponibles contrarían estas dos hipótesis (Cardoso y Souza 2003; Reimers et al. 2006; Schwartzman 2005), la mayoría de los programas de transferencia de fondos se convirtieron, en la práctica, solo en políticas de distribución de ingresos, con un efecto mínimo o nulo sobre la educación, salvo negativamente, cuando los recursos destinados a educación son redirigidos a esos programas.

La nueva agenda

La nueva agenda para la reforma educacional en América Latina se basa en las nociones de que el sector público no puede renunciar a su rol y responsabilidad de mejorar la calidad y relevancia de la educación en la región; que la educación se hace en las escuelas y en las salas de clase, y ahí es donde se ganará o perderá la batalla por la calidad y relevancia; y que es parte de la responsabilidad de los organismos públicos crear las mejores condiciones posibles para la participación de las instituciones privadas, las organizaciones sociales y las familias en la provisión y en el apoyo a la mejoría de la educación en todos sus niveles.

Los esfuerzos de las reformas institucionales de las últimas dos décadas han revelado sus límites (Carnoy 2007; Tedesco 2007): estas no alcanzaron a afectar de manera efectiva y a escala suficiente el núcleo del quehacer docente en aulas y escuelas. Las capacidades y desempeños de docentes y de directivos de escuelas, reconocidamente el núcleo más duro en cualquier esfuerzo de

reforma (Fullan 2003), son el centro de la nueva agenda. Las nuevas políticas educativas deberían centrarse en la agenda de cambio de las capacidades de las que dependen los desempeños docentes en las aulas y directivos en los centros, así como en los resultados de aprendizaje de alumnos y sistemas escolares.

Comparaciones internacionales y análisis estadísticos sistemáticos de experiencias educacionales exitosas convergen en apuntar a algunos elementos cruciales de cualquiera política educacional favorable: empezar la educación lo antes posible; trabajar sistemáticamente con niños pequeños para desarrollar su capacidades tempranas en el uso del código fonético de su idioma; elegir a los maestros en función de sus logros en brindar una buena educación a sus estudiantes y estructurar sus carreras de acuerdo con este criterio; fortalecer el rol de liderazgo de los directores de escuelas, estimulando su compromiso con objetivos pedagógicos; diferenciar los programas educativos según las condiciones de aprendizaje y las motivaciones de los estudiantes, en vez de obligar a todos a seguir una malla curricular uniforme adaptada a los requisitos de la educación superior; y reducir la libertad de elección de las escuelas que presenten malos resultados, entregándoles un currículo bien estructurado y apoyo, y controlando sus resultados a través de evaluaciones sistemáticas. Esto incluye también un énfasis renovado en la importancia de los libros escolares y otros recursos de aprendizaje, incluyendo el uso de nuevos recursos informáticos, sin sustituir, sino que apoyando el trabajo del profesor.

Aunque este sea el consenso dominante entre los especialistas, las políticas educacionales en América Latina, como en la mayoría de los demás países, son muy controvertidas y las preferencias e intereses políticos e ideológicos de los distintos partícipes complejizan el debate y dificultan las convergencias y las lógicas de cooperación hasta hacer de estas la excepción más que la regla en la región (Corrales 1999; IADB 2006; Navarro 2006). Además, siempre existen brechas importantes entre las políticas generales propuestas y su implementación práctica en circunstancias específicas.

Se hace entonces necesario fortalecer el consenso en torno a esta nueva agenda para una educación de calidad, basada lo más posible en la investigación empírica sistemática y en evidencias, más que solo en las corazonadas de quienes ejercen esta profesión o las demandas de grupos de interés. El acuerdo puede verse favorecido por la creciente cooperación entre especialistas en educación e investigadores de otras disciplinas –economistas, biólogos, sociólogos, neurobiólogos, especialistas en informática, historiadores– que puede llevar, a su vez, a introducir cambios importantes en la manera en que se organiza hoy la educación como una disciplina académica y profesional. Asimismo, puede verse favorecida, como se argumenta más adelante, por el cambio de escala en el volumen y riqueza de la evidencia acerca de los resultados de aprendizajes de los

sistemas, y la consiguiente reflexividad sociopolítica acerca de las características y desempeños de los mismos.

Educación temprana

Existe cada vez más literatura, proveniente de la investigación en neurociencias, psicología del desarrollo y economía, sobre la importancia de la educación temprana para los logros de una persona durante toda su vida. El proceso acumulativo de aprender y el desarrollo intelectual empiezan en los primeros años, y dependen fuertemente de las interacciones que los niños tienen con un entorno estimulante y rico en contenidos. La investigación muestra que niños de familias de bajo ingresos y poca educación, probablemente acumulen importantes carencias desde los dos años de edad, lo que podría compensarse a través de una educación preescolar de buena calidad (Ramey y Ramey 2004, 1994). Mientras más demoran estos niños en recibir una atención adecuada, más probable es que fracasen y abandonen la escuela. Alrededor de los seis años, el uso sistemático de métodos fonéticos para enseñar a los niños a leer y escribir es claramente superior a otros enfoques, sobre todo para niños en hogares donde hay menos estimulación intelectual (McGuinness 2004, 2005; National Reading Panel 2002; National Reading Panel and National Institute of Child Health and Human Development [U.S.] 2000; Rose 2006). Al respecto, James J. Heckman hizo notar lo siguiente:

> (…) los primeros ambientes familiares son grandes predictores de las habilidades cognitivas y no cognitivas. La investigación ha documentado la emergencia temprana (antes de los 4 a 6 años) y la persistencia de carencias en las habilidades cognitivas y no cognitivas. Ambientes que no estimulan al niño y no cultivan estas habilidades a temprana edad dejan al niño en una desventaja temprana. La desventaja surge más de la falta de estimulación cognitiva y no cognitiva dada a los pequeños que simplemente de la falta de recursos financieros. (Heckman 2006)

Más allá de sus beneficios educacionales, la educación temprana también tiene beneficios importantes de largo plazo para la economía en su conjunto, dado que torna los gastos en educación más efectivos y dota a los países de recursos humanos mejor calificados (Cunha et al. 2005; Knudsen et al. 2006).

Estos resultados apoyan *post hoc* la fuerte expansión de la educación preescolar en la mayoría de los países latinoamericanos, aunque aún no han sido capaces de proveer una educación razonable en la mayoría de sus escuelas básicas y secundarias. Según el Instituto Estadístico de la UNESCO, la tasa de

matrículas en escuelas preprimarias en Latinoamérica ya es de un 60%, la cifra más alta en el mundo después de Norteamérica y Europa Occidental, donde alcanza un 79% (UNESCO 2007). La gran cantidad de mujeres que ingresan al mercado laboral, que necesitan un lugar donde dejar a sus niños en el día, puede explicar esta expansión. El cuidado diurno, no obstante, no es lo mismo que educación temprana y la falta de maestros bien capacitados y de metas pedagógicas claras en la educación básica son probablemente mucho más significativas en la educación preescolar que, rara vez o nunca, es objeto de una evaluación y solo en algunos países se destinan apoyos pedagógicos consistentes. Hasta ahora, los temas de la calidad y los contenidos de la educación preescolar han sido excluidos de las agendas educacionales de los países, pero deberían incorporarse lo antes posible, aunque agregando otra serie de problemas a una agenda educacional ya sobrecargada.

Equidad y educación compensatoria

El mejor enfoque para los problemas de equidad social consiste en asegurar oportunidades parejas y las mejores posibles a todas las personas desde la más temprana edad, para evitar que déficits de aprendizaje se consoliden y se acumulen a través del tiempo. Para jóvenes y adultos que ya perdieron esta oportunidad inicial, son necesarias políticas educativas que puedan reinsertarlos de la mejor manera posible en el universo de la información, de la cultura y de las competencias para el trabajo. Estas políticas compensatorias se hacen cada vez más difíciles y poco eficaces en la medida en que aumenta la edad de las personas y se amplía la distancia entre lo que han logrado aprender y lo que se desea alcanzar. No es demasiado difícil apoyar a un joven que ha interrumpido su educación secundaria para que la retome y complete su formación a este nivel, y luego adquiera una nueva capacitación profesional, pero sí resulta mucho más arduo hacerlo con un adulto que no cursó más allá de los primeros años de escuela y que es un analfabeto funcional.

Cuando las matrículas en las escuelas de educación básica se acercan a un 100%, como ocurre en casi la totalidad de los países en América Latina, desaparecen los problemas de equidad en el acceso a este nivel (CEPAL 2007). No obstante, persisten diferencias en términos de años de escolaridad y logros: los niños de familias más pobres tienen menos logros y abandonan antes que los niños de familias más educadas y más ricas. El nivel socioeconómico es el principal correlato de inequidad en el éxito educacional, pero podrían existir otros factores en contextos específicos. Colegios bien estructurados, buenos maestros y métodos de enseñanza adecuados mejoran el desempeño de niños

con limitaciones tempranas de aprendizaje, en tanto que escuelas desintegradas, maestros sin formación apropiada y métodos de enseñanza inadecuados hacen lo contrario.

Hoy en América Latina, las niñas ostentan mejores resultados de aprendizaje en la escuela que los niños, a la vez que muestran un índice menor de deserción escolar (UNESCO 2007). Pero entre las poblaciones indígenas de los países andinos y en Guatemala, las mujeres tienen menos acceso a la educación que los hombres. Los problemas de equidad relacionados con la cultura y la raza son importantes, dado que los descendientes de grupos indígenas y esclavos africanos son generalmente pobres, pero no está claro si sus dificultades solo están relacionadas con la pobreza, con sus especificidades culturales, con la discriminación social, o con una mezcla de estos factores.

Uno de los riesgos involucrados en los esfuerzos por elevar los patrones de logro académico de los estudiantes en la sala de clases es que esto puede generar una desigualdad cada vez mayor, marginándose a los estudiantes que se desempeñen menos bien. Los problemas de equidad están directamente relacionados con el tema de la diferenciación del currículo: si es mejor proporcionar a todos los estudiantes el mismo contenido, suponiendo que todos tendrán finalmente resultados similares, o si es mejor permitir programas educativos diferentes según las habilidades y motivaciones previos de los estudiantes. La diferenciación es claramente necesaria en algún momento, pero cuándo es este momento ha ido postergándose junto con la ampliación de las coberturas y la prolongación de la experiencia escolar para todo el grupo de edad en muchos países de la región. Al final, el tema de la diferenciación curricular y sus implicancias para la equidad constituyen el dilema fundamental de las políticas de la educación secundaria (World Bank 2006).

Una vez que un estudiante abandona la escuela a los 14 ó 15 años sin terminar la educación secundaria o incluso la educación básica, a menudo como un analfabeto funcional, le es muy difícil encontrar un trabajo en el mercado laboral y seguir adquiriendo nuevos conocimientos e información por su propia cuenta. Es responsabilidad de los gobiernos tratar de proporcionar a esas personas algún tipo de educación compensatoria, permitirles volver a la escuela, mejorar sus calificaciones y obtener credenciales de educación adecuadas. Otro tema crucial dice relación con quienes se harán cargo de esta educación. Las escuelas regulares pueden tener dificultades en atender a esta población, y el espacio para la educación compensatoria y de adultos a menudo se delega a distintos tipos de organizaciones no gubernamentales que pueden no estar calificadas para hacer el trabajo o carecer de capacidades para alcanzar las coberturas requeridas. Por su importancia, y a pesar de los variados intentos para enfrentar este problema en muchos países, este sigue siendo un terreno virgen

en términos de qué es lo que se puede hacer realmente, dados los impedimentos que muchas de estas personas ya han acumulado, y quién lo puede hacer.

Si bien las principales causas de desigualdad en relación a los resultados educativos se producen en la primera infancia y se ven intensificadas por la incapacidad de las escuelas básicas y secundarias para compensarlas o corregirlas, gran parte del debate sobre equidad educacional en América Latina se refiere hoy a acciones afirmativas en la educación superior. Este debate ha sido informado por dos visiones extremas e igualmente insostenibles. La primera es que la admisión a la educación superior debería estar estrictamente basada en el mérito académico, sin otras consideraciones. La otra es que el argumento del mérito sería solamente una pantalla para la discriminación social, étnica y de otros tipos, que deberían invalidarse por decisión política. Está claro que la tarea central de la educación a todo nivel es mejorar el conocimiento, la competencia, los valores y aptitudes de los estudiantes y, en este sentido, es imposible que los educadores no usen estándares de referencia y algún tipo de medición para evaluar las habilidades y estimar las potencialidades de las distintas personas. Al mismo tiempo, los actuales sistemas de admisión a los programas de educación superior, cuando existen, no constituyen muy buenos mecanismos de predicción del futuro desempeño de los estudiantes y pueden en cierta medida reflejar los puntos de vista particulares y los prejuicios sociales de los evaluadores, o depender de la habilidad del estudiante para dedicar tiempo y dinero a la preparación para las pruebas de selección. El mérito no es unidimensional, las personas pueden tener distintas competencias y habilidades, y la jerarquía de prestigio y la retribución financiera asociadas con distintas carreras de la educación superior son resultado de muchos otros factores que no dependen directamente del mérito intelectual relativo de cada uno.

Por otra parte, existen buenas justificaciones para políticas afirmativas que estimulen el acceso de las personas de grupos sociales y etnias más pobres para ingresar a las instituciones de enseñanza superior, ayudando a romper, en lo posible, la asociación que existe entre la clase social y la educación superior. Estas políticas, para que funcionen adecuadamente, deberían estar diseñadas de manera de enriquecer el potencial de aprendizaje de los estudiantes, fortaleciendo su capacidad de desempeñarse bien en las áreas de actividad que elijan, más que solo reparar la discriminación y explotación histórica o personal que ellos o sus ancestros han experimentado. Un sistema educacional superior diversificado, en el que los estudiantes puedan elegir entre una amplia gama de temas, cursos y estilos educacionales, adecuados a sus intereses y condiciones, es el mejor terreno en el que puede florecer una verdadera diversidad social y mejorar las oportunidades para todos.

La ampliación del currículo y los dilemas del cambio en la educación secundaria

Al igual que en el mundo desarrollado, las reformas curriculares de la década de 1990 en América Latina intentaron responder a la globalización y a cambios en las bases de conocimiento de las disciplinas escolares, junto con los requerimientos de nuevas competencias demandados por la ciudadanía democrática y la competitividad económica en los nuevos contextos (Braslavsky 2001). Así como hay diferencias entre los países, el desafío curricular ha sido fuertemente influenciado por las propuestas y criterios distribuidos por las agencias internacionales activas en el campo de la educación, como UNESCO y OCDE. En general, estas enfatizan como objetivos tanto habilidades como conocimientos: habilidades de reflexión, pensamiento crítico y creativo, trabajo colaborativo y un foco en la capacidad para resolver problemas, así como paradigmas sobre enseñanza y aprendizaje centrados en el rol del que aprende (Ferrer 2004). Las nuevas prescripciones curriculares elevan considerablemente el nivel de las competencias que tradicionalmente se propuso inculcar la institución escolar de la región, así como agregan nuevas competencias –como el foco en la resolución de problemas, competencias, TIC y la habilidad para trabajar con otros–, incrementando sustancialmente la ambición formativa y la complejidad de la experiencia escolar, particularmente en el nivel secundario.

La mayoría de las reformas curriculares no ha tratado con los desafíos específicos que los nuevos contenidos y competencias plantean a la enseñanza de niños y jóvenes en contextos de pobreza. Es una interrogante abierta si los nuevos currículos contribuyen a mejorar los logros de aprendizaje de diferentes grupos –por mayor relevancia de sus contenidos y objetivos– y si el nuevo nivel de complejidad, tanto de los nuevos conocimientos como de las competencias, está siendo comunicado con éxito por los centros escolares.

Las reformas curriculares presionan pesadamente sobre la docencia y los profesores. Estos deben encontrar formas de enseñanza a través de las cuales los nuevos aprendizajes estén al alcance de los grupos con menor capital cultural.

En tanto, los estudiantes se ven sobrepasados en muchos casos por un currículo que es más fiel a las disciplinas que organiza y al maximalismo de sus diseñadores que a las posibilidades reales de aprenderlo provechosamente, con lo que las interrogantes seculares sobre el currículo se mantienen. ¿Qué contenidos deberían priorizarse y cuáles deberían considerarse como secundarios u optativos? ¿Cómo unir la necesidad de contenidos generales globales con una educación que podría ser más práctica y relevante para la vida diaria de los estudiantes?

Parte de estos problemas están claramente relacionados con la calidad de los maestros y su capacidad para motivar a los estudiantes e impartir contenidos que sean ricos en significado, interesantes y relacionados con las experiencias de vida de los estudiantes.

Parte asimismo tiene que ver con la diferenciación. Si todos los estudiantes esperan ser admitidos en instituciones prestigiosas de educación superior y si los profesores de estas instituciones establecen lo que los estudiantes deberían saber para ser admitidos, esto tendrá efectos directos sobre los contenidos de la educación secundaria. En la práctica, la mayoría de los estudiantes nunca llega a la educación superior y entre quienes lo hacen, muchos nunca necesitarán o usarán los conocimientos requeridos para ser admitidos en las carreras más competitivas, tales como medicina o ingeniería. Algunos países de la región han adoptado la práctica europea tradicional de establecer diferentes programas educativos en la secundaria: uno más profesional y práctico, que conduce a trabajos profesionales no universitarios; y otro más académico, que lleva a la educación superior.

Uno supondría que la mayoría de los estudiantes seguiría el programa educativo profesional, pero lo que ocurre es lo contrario. En la mayoría de los casos, la opción vocacional tiene poco prestigio, no está realmente ligada al sector productivo y es vista por los estudiantes como un callejón sin salida que no les permitiría iniciar carreras de nivel superior y mejor pagadas (Schwartzman y Christophe 2005). La educación profesional da mejores resultados cuando esta se imparte a través de un aprendizaje en el trabajo, tal como en Alemania, donde se lleva adelante a través de una combinación de fuertes asociaciones con los empleadores, redes sociales y niveles nacionales de aptitudes bien definidos, condiciones que no son fáciles de reproducir en otras partes (Crouch et al. 1999; Ryan 2001). Existe un consenso cada vez mayor de que las competencias generales son más importantes en los mercados laborales hoy que las aptitudes vocacionales, y que la educación especializada debería postergarse, por lo menos, hasta después de terminada la educación secundaria.

Aún así, incluso en las mejores circunstancias, muchos estudiantes no son capaces o no están motivados para seguir los currículos académicos de escuelas secundarias y es necesario ofrecerles oportunidades de educación que les sean significativas, a la vez que habilitantes para sus destinos, ya sea laborales o académicos. Una alternativa consiste en permitir diferentes programas educativos dentro de los colegios, tal como en los Estados Unidos, con sus limitaciones y efectos negativos conocidos (Lee y Bryk 1988; Rosenbaum 1976; Shavit y Müller 2000); la otra es experimentar con escuelas vocacionales y sistemas de aprendizaje de buena calidad, opción que también es poco probable que se amplíe sin una caída muy significativa de la calidad y

prestigio social de la educación secundaria. La educación vocacional tiene su lugar, pero claramente no responde a los problemas angustiantes de la educación secundaria general, que seguirá siendo el principal camino educativo para la mayoría de los estudiantes y requiere de cambios profundos en la manera en que está siendo impartida en términos de su currículo, prácticas y normas de enseñanza.

Las respuestas en este ámbito siguen siendo mezcladas y demandantes. Un aumento de la densidad curricular de la educación vocacional aumenta su valor, pero a la vez contribuye a hacerla más selectiva. Por otro lado, si se la adapta a las expectativas y capitales culturales de los grupos más desfavorecidos, se desvaloriza. De modo similar, la «generalización» de los contenidos de la educación vocacional, demandados por los sectores más modernos de empleadores, puede desalentar a los de la industria mediana y pequeña, que le exigen habilidades más especializadas (World Bank 2006).

Mejores profesores

Respecto a los nuevos requerimientos a la profesión docente provenientes de currículos más ambiciosos conectados a las nuevas demandas de la sociedad como a los cambios en el conocimiento y sus formas de uso, se trata de producir un equilibrio entre políticas de presión y políticas de apoyo que hoy en día es discutible que exista. En parte, por sesgos intrínsecos al campo de generación de las políticas. Así, buenos sistemas de evaluación de aprendizajes se pueden establecer en forma relativamente rápida, más barata y con mucho más visibilidad que sistemas eficaces de apoyo a los docentes, los que son sin embargo indispensables para que estos alcancen los nuevos niveles de desempeño. En el presente, todo parece marchar en favor de la presión (estándares, medición, rendición de cuentas, contratos de desempeño), pero esto, aunque no se lo busque, resulta en un desequilibrio que afecta –por desatención– a las políticas de creación de capacidades, que son más caras, difíciles de instalar y menos visibles para el público, y por lo tanto, menos atractivas políticamente en el corto plazo, produciéndose así un desequilibrio que afecta seriamente la relación del profesorado con las políticas, al sentir que se le somete a un trato injusto. Como pregunta Elmore: «¿Es ético hacer que individuos (…) rindan cuentas por hacer cosas que no saben cómo hacer y que no se puede esperar que hagan, sin conocimientos y habilidades considerables?» (cit. en Fullan 2003:56). Estos «conocimientos y habilidades considerables» ponen a la institucionalidad formadora de profesores y a las políticas de desarrollo profesional docente en el centro estratégico de la nueva agenda.

Políticas educacionales y calidad de la política

Como quiera que se elija caracterizar la nueva agenda, es constitutivo de esta el conocimiento de los límites de los esfuerzos que singularizaron la última década y media y el reto que constituye superarlos. Los dilemas que afectan el desarrollo de la educación secundaria y los delicados equilibrios entre los objetivos de vinculación más fuerte con el mundo del trabajo por un lado, y los de ciudadanía y cohesión social, por otro; o las endémicas demandas de nuevas capacidades en los docentes, resultado directo de currículos marcadamente más ambiciosos, cuya respuesta es inseparable de políticas que deben combinar la dimensión laboral con la formativa; o las referidas nuevas condiciones e instituciones necesarias para proveer oportunidades a la niñez en edad preescolar, son todos problemas que desafían el campo de las políticas con nuevos niveles de complejidad. En su base, el factor común es la creación de nuevas capacidades, cuya temporalidad pertenece a otra escala que la del ciclo político y que demanda, entonces, acuerdos de largo plazo entre los actores decisivos. Así, lo que enfrenta la región en educación al final de la primera década del siglo XXI requiere de una alta capacidad de respuesta del sistema político. Esta dimensión poco examinada de la «política educacional» es sin embargo clave: la calidad de las políticas requeridas por la nueva agenda, dependerá decisivamente de «la política», es decir, de las relaciones entre gobierno y oposición, de los partidos, y de la calidad del proceso de generación de regulaciones, incentivos y apoyos al quehacer de instituciones y actores de los sistemas educativos.

Desde la perspectiva enunciada, las últimas dos décadas de reformas centradas en la calidad más que en el acceso a la educación, hicieron patente la dualidad entre «políticas fáciles» –las de la expansión del acceso y sus atributos de más escuelas, más profesores, y consensos y apoyo político para ello–, y «políticas difíciles» –las de la calidad y equidad, con sus cambios en instituciones y regulaciones, choque de intereses entre gobierno y sindicato docente, poderes de veto de actores clave y resultados parciales o nulos de los esfuerzos del caso (Corrales 1999; Grindle 2004; Navarro 2007; Stein y Tomassi 2008). El repertorio de respuestas «políticamente fáciles» ya no es suficiente, especialmente para los países de la región cuyas coberturas son universales en la educación básica y altas en la educación secundaria. Las «políticamente difíciles», que tocan intereses y valores, cuyos procesos de implementación son demandantes, sin resultados visibles en el corto plazo y cuyo proceso de formulación tiende a ser objeto de vetos y lógicas de suma-cero, son, paradójicamente, las que portan el potencial de cambio que requiere la nueva agenda.

Una clave –si es que es posible pensar en una– del cambio en las condiciones de la nueva agenda tiene entonces que ver con la calidad de la política. Si

verdaderamente se ambiciona desatar los nudos fundamentales, no hay tal vez alternativa al esfuerzo por ubicar a las agendas de la educación en una categoría especial: la de las políticas que exigen acuerdos de largo plazo, la de políticas, por tanto, de «unidad nacional», en que la competencia partidaria se baja de tono y se invierten energías, procedimientos y tiempos en la construcción de una visión concordada sobre lo que está en juego y los derroteros a seguir.

¿Hay algo que permita pensar en una evolución en la dirección sugerida y que haga ver la visión predominante sobre estas materias de los analistas de la educación en la región como algo más que deseos?

Los actores –diseñadores de políticas, profesores y directivos de colegios, padres y supervisores– pueden recurrir hoy a muchísima más y mejor información sobre el sistema educativo que en el pasado para construir y evaluar políticas fundadas en la evidencia de resultados de aprendizaje. La omnipresencia y el desarrollo creciente de las evaluaciones de aprendizaje en la región, tanto nacionales como internacionales, pueden entonces constituir un factor nuevo que contribuya de manera importante a imprimir dinamismo a las condiciones en que se formulan, interpretan e implementan las políticas educacionales. La nueva información, al enriquecer y precisar de manera decisiva las bases de evidencia sobre las que la temática educativa se constituye públicamente –tanto en la arena política como localmente en cada comunidad en que interactúan escuelas y padres–, tiene el potencial de establecer relaciones de *accountability* más efectivas y relaciones de rendición de cuentas, tanto *larga* (a través de la mediación de los votantes que afectan el sistema político) como *corta* (por directa aplicación de los mecanismos de *voz* y *salida* de los padres al evaluar la educación que reciben sus hijos) (Di Gropello 2004), que contribuyan a erosionar los empates de intereses corporativos y visiones ideológicas de la educación, en favor de respuestas más consensuadas y efectivas.

Si se trata de ir más allá de la fundada apelación a la necesidad de lograr acuerdos amplios y duraderos en política educacional, como base de la acción efectiva en las nuevas circunstancias, cuatro criterios de valor consustanciales al quehacer político democrático parecen especialmente relevantes para el campo de la elaboración e implementación de políticas educacionales en la fase presente: i) responder con similar consistencia e intensidad a los requerimientos de la cohesión social y de la competitividad; ii) dedicar energía y atención comparables a las necesidades nacionales y a las demandas globales; iii) respetar el campo adversario; y iv) luchar por lograr un equilibrio de conocimientos en la visión y un equilibrio de poder (entre los actores) respecto de la implementación (Cox 2006).

El conjunto referido de criterios debe interpretarse a la luz de la supremacía del valor de la inclusión en la educación para un orden democrático. Este no

puede ser traducido en instituciones y prácticas educativas duraderas y efectivas si no es a base de consensos políticos, para cuya construcción el tercer criterio avanzado –respeto por el campo adversario– es el de más difícil realización. Se trata, sin embargo, desde Aristóteles hasta Hannah Arendt, de uno de los fundamentos del ideal democrático.

Referencias

Barretto, E. S. S. y E. Mitrulis (2001). «Trajetória e desafios dos ciclos escolares no País.» *Estudos Avançados* 15:103-140.

Becker, G. S. (1964). *Human Capital*. New York: Columbia University Press.

Beech, J. (2007). «La internacionalización de las políticas educativas en América Latina.» *Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1.

Bellei, C. (2007). «Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia.» *Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1.

Bourguignon, F., Francisco H. G. Ferreira, and P. G. Leite (2003). «Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child labor: Micro-simulating Brazil's Bolsa Escola Program.» *World Bank Economic Review* 17:229-54.

Braslavsky, C. (2001). «Los procesos contemporáneos de cambios de la educación secundaria en América Larina: análisis de casos en América del Sur». En C. Braslavsky (org.), *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?* Buenos Aires: Santillana.

Cardoso, E. y A. Portela Souza (2003). *The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil*. Sao Paulo: Departamento de Economia da Universidade de São Paulo.

Carnoy, M. (2007). «Improving Quality and Equity in Latin American Education: A Realistic Assessment». *Revista Pensamiento Educativo*, Vol.40, N° 1.

Castro, M. H. Guimarães de (1999). *Education for the 21st Century: The Challenge of Quality and Equity*. Brasília: MEC Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

CEPAL. (2007). *Panorama Social de América Latina, 2006*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL.

Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (2003). «Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad.» Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Contreras, D., Larrañaga O., Flores L., Lobato F. y V. Macías (2003). «Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento.» Santiago de Chile: Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Corrales, J. (1999). «The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks.» *Education Reform and Management Series* II (1). Washington, D.C.: World Bank.

Cox, C. (2006). «Policy Formation and Implementation in Secondary Education Reform: The Case of Chile at the Turn of the Century.» World Bank Education Paper Series N° 3.

Crouch, C., Finegold D., and M. Sako (1999). *Are Skills the Answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Cruz, R. de la (1998). *Descentralización en perspectiva: federación y finanzas públicas*. Caracas: Ediciones FEGS, Ediciones IESA.

Cueto, S. (2005). *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago de Chile; Washington, D.C.: PREAL.

Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner L., and D. V. Masterov (2005). «Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation.» National Bureau of Economic Research, Inc.

De Ferranti, D., Perry G. et.al. (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with history?* Washington: The World Bank.

Di Gropello, E. (1997). *Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

——. (2004). «La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos.» PREAL, Doc. de Trabajo N° 30.

Dussel, I. (2004). «Las reformas curriculares en la Argentina, Chile y Uruguay: informe comparativo». En M. Carnoy, G. Cosse, C.Cox y E. Martínez (eds.), *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay.

Durkheim, E.. (1893). *De la division du travail social: étude sur l'organisation des sociétes supérieures*. París: F. Alcan.

——. (1922). *Éducation et sociologie*. Chicoutumi, Québec: Édition électronique réalisée par Jean-Marie Tremblay, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi.

Elacqua, G. y R. Fabrega (2004). *El consumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile*. Santiago: Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibañez.

Fayol, H.. (1917). *Administration industrielle et générale: prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle*. París: H. Dunod et E. Pinat.

Ferrer, J. G. y P. McLauchlan Arregui. (2002). *La experiencia latinoamericana con pruebas internacionales de aprendizaje: impacto sobre los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación y criterios para guiar las decisiones sobre nuevas aplicaciones*. Lima: GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo).

Ferrer, J. G. (2004). Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿Quién es responsable de los resultados? Lima: GRADE.

Filgueira, F., Bogliaccini J. y C. G. Molina. (2006). «Centralismo y descentralización como ejercicio iterativo». En M. Fritsche y F. Filgueira (eds.), *Descentralización de la educación pública en América Latina*. Río de Janeiro: K. Adenauer Stiftung.

Freire, P. (1987). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Friedman, M., and R. Friedman (1980). *Free to Choose*. San Diego: Harcourt.

Friedman, M. (1955). «The Role of Government in Education». In Robert A. Solow (ed.), *Economics and the Public Interest.* New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Fullan, M. (2003). *Change Forces with a Vengeance*. London: Routledge Falmer Press.

Gallego, F. y C. Sapelli (2007). «El financiamiento de la educación en Chile: una evaluación.» *Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1.

Gauri, V. (1998). *School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.

Gershberg, A. I. (1999). «Education `Decentralization' Processes in Mexico and Nicaragua Legislative versus Ministry-led Reform Strategies.» *Comparative Education* 35 (Mar):63, 18p.

Grindle, M. S. (2000). *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

——. (2004). *Despite the Odds. The Contentious Politics of Education Reform*. New Jersey: Princeton University Press.

Heckman, J. J. (2006). «Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children.» *Science* 312:1900-1902.

Knudsen, E. I., Heckman, J. J., Cameron J. L., and J. P. Shonkoff (2006). «Economic, Neurobiological, and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce.» *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 103:10155-10162.

Inter-American Development Bank (IADB) (2006). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America.* Echebarría, K., Lora E., and M. Payne. Washington, D.C.: IADB.

Lee, V. E., and A. S. Bryk. 1988. «Curriculum Tracking as Mediating the Social Distribution of High School Achievement.» *Sociology of Education* 61:78-94.

McEwan, P. J., y M. Carnoy (2000). «The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System.» *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22:213-239.

McGuinness, D. (2004). *Early Reading Instruction: What Science Really Tells us about How to Teach Reading*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

——. 2005. *Language Development and Learning to Read: The Scientific Study of How Language Development Affects Reading Skill*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

National Reading Panel (2002). *Evidence-based Reading Instruction: Putting the National Reading Panel Report into Practice*. Newark, Del.: International Reading Association.

National Reading Panel, and National Institute of Child Health and Human Development (2000). *Teaching Children to Read: An Evidence-based Assessment of the Scientific Research Literature on Reading and Its Implications for Reading Instruction*. Washington, D.C.: National Institute of Child Health and Human Development, National Institutes of Health.

Navarro, J. C. (2006). «Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas». PREAL, Doc. de Trabajo N° 36, agosto.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2004). *Learning for Tomorrow's World : First Results from PISA 2003*. París: OECD.

Ramey, C. T., and S. L. Ramey (2004). «Early Learning and School Readiness: Can Early Intervention Make a Difference.» *Merrill-Palmer Quarterly* 50:471-491.

Ramey, S. L., and C. T. Ramey (1994). «The Transition to School. Why the First Few Years Matter for a Lifetime.» *Phi Delta Kappan* 76.

Reimers, F., DeShano da Silva, C., and E. Trevino (2006). «Where is the «Education» in Conditional Cash Transfers in Education?» Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

Rizo, F. M. (2004). «¿Aprobar o reprobar? El sentido de la evaluación en educación básica.» *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 9:817-839.

Roderick, M., and Educational Resources Information Center (ERIC) (1999). *Ending Social Promotion: Results from the First Two Years*: Consortium on Chicago School Research.

Rose, J. (2006). *Independent Review of the Teaching of Early Reading*. London: United Kingdom Department of Education and Skills.

Rosenbaum, J. E. (1976). *Making Inequality: The Hidden Curriculum of High School Tracking.* New York: John Wiley & Sons Inc.

Ryan, P. (2001). «The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective.» *Journal of Economic Literature* 39:34-92.

Schwartzman, S. (2005). «Education-oriented Social Programs in Brazil: The Impact of Bolsa Escola». In paper submitted to the Global Conference on Education Research in Developing Countries (Research for Results on Education), Global Development Network, Prague, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS).

«Educación y recursos humanos.» In *Una Nueva Agenda Económico Social para América Latina*, edited by Alejandro Foxley y Fernando Henrique Cardoso.

Schwartzman, S., and M. Christophe (2005). «A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica.» *Série Estudos Educacionais* 2:109.

Shavit, Y. y W. Müller (2000). „Vocational Secondary Education, Tracking and Social Stratification«. In M. Hallinan (ed.), *Handbook of The Sociology of Education.* New York: Kluwer Academic, Plenum Publishers.

Stein, E., and M. Tommasi (eds.) (2008). *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*. Cambridge: IADB, David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.

Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper Brothers.

Tedesco, J. C. (2007). «Gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina». *Revista Pensamiento Educativo*, Vol.40, N° 1.

UNESCO (2007). *Strong Foundations: Early Childhood Care and Education. EFA Global Monitoring Report 2007*. París: UNESCO.

Vegas, E., and J. Petrow (2007). *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century*. Washington, D.C.: The World Bank.

Winker, D. R. y A. I. Gershberg (2000). «Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina.» PREAL, Documento de Trabajo, Nº 17, abril.

Winkler, D. R, and T. Rounds (1996). «Municipal and Private Sector Response to Decentralization y School Choice.» *Economics of Education Review* 15:365-376.

World Bank (2006). *Ampliar las oportunidades y construir las competencias de los jóvenes. Nueva agenda para la educación secundaria*. Washington, D.C.: The World Bank.

Capítulo 1

FINANCIAMIENTO EDUCACIONAL EN LATINOAMÉRICA

Donald Winkler

Introducción

El financiamiento de la educación dice relación con cómo se generan y se gastan los dineros para proveer servicios educacionales. Las políticas y mecanismos que se usan para conseguir fondos para la educación y para invertir estos fondos tienen consecuencias significativas en la cantidad, calidad y equidad de los servicios educacionales. Estos a su vez afectan el crecimiento económico, la distribución del ingreso y el nivel de pobreza. Por ende, las políticas de financiamiento de la educación afectan directamente los problemas de mayor preocupación en América Latina.

Las políticas de financiamiento de la educación reflejan las opciones que un país toma respecto de: i) la combinación de resultados educacionales, por ejemplo: los tipos de servicios educacionales y resultados obtenidos; ii) la distribución de los servicios educacionales entre los sectores socioeconómicos y regiones geográficas, y iii) el rol de los sectores público y privado en el financiamiento y entrega de los servicios educacionales. Las opciones que los países toman en estas tres áreas influyen directamente en la cantidad, calidad y equidad de los servicios educacionales. Este documento está organizado sobre la base de estos tres conjuntos de opciones.

Desafíos. Como región, América Latina enfrenta grandes desafíos con respecto a cada una de estas opciones políticas.

La combinación de resultados educacionales. A través de las decisiones respecto de cómo y dónde financiar la educación, ya sea pública o privada, un país define su combinación de resultados educacionales. Como región, Latinoamérica tiene

una educación primaria de cobertura casi universal y un alto nivel de cobertura en la educación secundaria, en especial en sus primeros años.

La mayoría de los países ha progresado rápidamente en la provisión de acceso a la educación primaria y a los primeros años de educación secundaria. En 2004, Latinoamérica tuvo en promedio una tasa neta de matrícula en la educación primaria del 95,3% y de 65,5% en la educación secundaria.[1] El desafío aquí es llegar a los que son más difíciles de alcanzar (los pobres, los que tienen problemas de aprendizaje y los que viven en lugares remotos) y expandir el acceso a los últimos años de educación secundaria y a la educación terciaria, de modo de catalizar aún más la evolución de la economía regional hacia la economía del conocimiento

Además, como región, la amplia cobertura de educación primaria-secundaria en América Latina se hace a expensas de la calidad. Los países latinoamericanos han tenido un desempeño mediocre en las pruebas internacionales de conocimiento de los estudiantes, con la mayoría de ellos logrando resultados significativamente por debajo de los de Europa y de las economías emergentes de Asia Oriental. Aunque Latinoamérica claramente tiene algunas muy buenas escuelas primarias y secundarias, así como también universidades donde se llevan a cabo investigaciones científicas, estas sirven más bien a la élite de manera desproporcionada. La calidad promedio de la instrucción es baja y constituye una importante desventaja comparada en el intercambio internacional.

La distribución de los servicios educacionales. A través de las decisiones de financiamiento, ya sea público o privado, un país determina la distribución de los recursos educacionales entre sus ciudadanos. Estas decisiones tienen que ver con el acceso a la educación (es decir, la facilidad con la que niños de diferentes clases sociales ingresan a la escuela) y también con la calidad de la educación (profesores calificados, materiales de instrucción e infraestructura adecuada para los niños). El uso inapropiado o ineficiente de los recursos significa que dineros adicionales no necesariamente se traducen en mejoras al acceso o a la calidad de la educación.[2] No obstante, la distribución de recursos educacionales es una determinante importante, y una restricción también, del acceso a la educación.

De todas las regiones más importantes, Latinoamérica ha sido largamente considerada como la que tiene la peor distribución del ingreso. Como se muestra

---

1 Datos extraídos de World Development Indicators Database del Banco Mundial. (La tasa neta de matrícula es la proporción de jóvenes de un grupo de edad que están en la escuela en el nivel que les corresponde).

2 Por ejemplo, Bruneworth et al. (2004) estiman que la repitencia escolar a nivel primario y secundario cuesta entre 0,02 y 0,67% del producto nacional bruto en América Latina.

en el cuadro siguiente, América Latina no solo tiene una alta inequidad de ingresos, tal como lo demuestra el coeficiente de Gini, sino que además, la inequidad se ha ido incrementando a un paso más acelerado que en otras regiones.

Usando otra medida de inequidad, los dos quintiles más pobres (o el 40%) de los hogares en Latinoamérica reciben solo el 13,2% del total de ingresos por hogar, en comparación con el 18% por ciento en Asia Oriental y el 21,7 en el sur de Asia.[3]

Tabla Nº 1

COEFICIENTE DE GINI DE EQUIDAD DEL INGRESO A TRAVÉS DEL TIEMPO

Región	*Década de 1970*	*Década de 1990*
América Latina	48,4	52,2
Asia	40,2	41,2
OCDE	32,3	34,2
Europa Del Este	32,8	32,8

Fuente: World Bank Database.

La inequidad del ingreso es al mismo tiempo el resultado y la causa de la inequidad de oportunidades educacionales. El ingreso del hogar proviene de dos fuentes: de las ganancias o de un salario, y de las rentas o herencias. La desigualdad en la educación produce desigualdad en los ingresos a través del empleo, y por ende, desigualdad en el ingreso total del hogar. Al mismo tiempo, una alta inequidad del ingreso se traduce en oportunidades educacionales desiguales. En comparación con los hogares pobres, los hogares con altos ingresos tienen más y mejor educación.

El papel de los sectores público y privado. Cuál es el rol que debería corresponder a los sectores público y privado en el desarrollo de la educación es motivo de controversia en casi todos los países. Confiar en que los hogares financien la educación suele tener consecuencias adversas para la distribución equitativa del gasto en la educación y para las oportunidades educacionales, excepto en el nivel terciario, donde las consecuencias pueden ser positivas debido al acceso limitado de las familias pobres a este nivel. Por otro lado, al estimular el financiamiento privado, los gobiernos pueden aprovechar mejor los recursos

[3] Brasil, por lo menos hasta ahora, ha sido una excepción a esta tendencia. En este país, el índice de Gini de desigualdad se ha reducido de manera sistemática y significativa desde 1997, con aumento rápido de los ingresos de los dos quintiles inferiores de renta. Una de las explicaciones para esto, según Paes de Barros et al. (2007), es la mayor equidad en la distribución de la educación.

públicos para incrementar el acceso o mejorar la calidad de la educación pública. Dadas las restricciones realistas propias del financiamiento público de la educación, los gobiernos tienen que al menos considerar un incremento en el financiamiento privado como una opción a tener en cuenta.

Contexto. El contexto económico y social de Latinoamérica y de cada uno de los países en particular afecta seriamente las posibilidades de incrementar el gasto para mejorar la cobertura, la calidad y la equidad. Claramente, aquellos países que están experimentando crecimiento económico acelerado tienen mayor capacidad para incrementar el gasto (público y privado) en educación. Además, la demografía de los países afecta el gasto educacional. Las naciones que todavía experimentan un rápido crecimiento en la población estudiantil, necesariamente tendrán que priorizar el financiamiento de una mayor cantidad de escuelas, en cambio, a aquellos más avanzados en su transición demográfica les será más fácil priorizar las mejoras en la calidad.

Tabla Nº 2

CAMBIOS EN LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR (5-14 AÑOS)

[Año Base 2000 = 100]

País	*1998*	*2015*
Argentina	98	106
Brasil	104	98
Chile	87	97
México	98	97
Paraguay	78	122
Perú	95	100
Uruguay	99	102
Promedio WEI	93	100
Promedio OCDE	105	85

Fuente: Wolf y Gurria (2005).

Como se muestra en la Tabla Nº 2, en la mayoría de los países latinoamericanos el tamaño de la población en edad escolar se ha estabilizado. Gran parte de los países tendrá aproximadamente el mismo número de jóvenes entre 5 y 14 años en el año 2015, respecto del año 2000. Esto es parecido a lo que pasa con los países pertenecientes al proyecto World Education Indicators (WEI), pero contrasta con los países de la OCDE, en los cuales la población en edad escolar decrece en un 15% durante el mismo período de tiempo.[4] Sin embargo,

[4] El proyecto WEI pertenece conjuntamente a la OCDE y el Instituto de Estadísticas de la UNESCO, que desarrollan indicadores relevantes para las políticas educativas de 16 países

el tamaño de la población en edad universitaria (de 20 a 29 años) sigue creciendo en los países de América Latina y en los países WEI, con un incremento del 18% en los países WEI, y decreciendo en un 6% en los países OCDE entre 2000 y 2015.

Otro elemento importante de contexto es la descentralización tanto del financiamiento como de la provisión de la educación primaria y secundaria en la región. Aunque el gobierno central sea el principal responsable de financiar la educación en la mayoría de los países, los gobiernos subnacionales juegan un papel relevante en el financiamiento y provisión de servicios educativos en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, países que incluyen un alto porcentaje de niños en edad escolar en la región. Tal vez, el aspecto más importante de la descentralización del financiamiento de la educación es el papel que el gobierno central tiene de establecer las reglas básicas y los incentivos que guíen la toma de decisiones respecto del gasto y del financiamiento de los gobiernos subnacionales.

I. Políticas públicas y financiamiento de la educación

En este texto analizamos el financiamiento de la educación en América Latina desde una perspectiva social, en contraste con la perspectiva estrictamente gubernamental. La educación se financia con dineros públicos (el gobierno) y privados (por ejemplo, los hogares). Los recursos para la educación se utilizan tanto en instituciones educacionales públicas como en privadas. Dada la importancia del sector privado en la educación en América Latina, tanto en términos de financiamiento como de suministro, es esencial que se le incluya en cualquier análisis del financiamiento de la educación. Los gobiernos siguen proveyendo la mayor parte del financiamiento para la educación y, también, continúan dotando de la mayor parte de la provisión, al menos a nivel de educación primaria y secundaria, aunque el papel del sector privado afecta fuertemente la capacidad de una región de hacer frente a los desafíos antes mencionados.

---

candidatos a ingresar en la OCDE. Como estos datos son abarcantes y mantenidos al día, y como la mayoría de los jóvenes en América Latina viven en países cubiertos por estos indicadores, estos datos son usados de forma amplia en el presente texto.

1. Nivel y distribución del gasto educacional

Tabla Nº 3

AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN ESTIMADA EN EDUCACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA (2000)

Nivel	*Público: Percentaje GDP*	*Público: Cantidad US $ miles de millones*	*Privado: Porcentaje GDP*	*Privado: Cantidad US $ miles de millones*
Preprimaria	0,23	4,4	0,11	2,1
Primaria	1,65	31,3	0,21	4,0
Secondaria	1,15	21,8	0,26	4,9
Terciaria	0,74	14,4	0,48	9,1
Total	3,90	73,9	1,06	20,1

Fuente: Wolff y Gurría (2004).

Como se muestra en la Tabla Nº 3, Latinoamérica actualmente gasta alrededor del 5% del PIB en educación, con un financiamiento del gobierno del orden del 4% del PIB; es decir, un poco más bajo que el promedio de la OCDE de alrededor del 6% del PIB. ¿Estará la región gastando la cantidad adecuada en educación? Esta es una pregunta extremadamente difícil de responder, ya que las sociedades valoran la educación de manera diferente, al igual que sus preferencias por consumir hoy versus invertir en educación, de modo que la siguiente generación pueda consumir más en el futuro. Esta cuestión acerca del monto adecuado del gasto educacional debe ser respondida en el contexto de las metas educacionales que los países se han trazado. Si los países de América Latina desean incrementar su capital humano para competir con las economías del conocimiento emergentes en Europa y Asia Oriental, uno esperaría que estos países invirtieran más, y no menos, en educación. Como se muestra en la Tabla Nº 4, algunos países (tales como Chile y México) ya están invirtiendo más que el promedio de los países de la OCDE, pero hasta estos se quedan atrás de países como Corea del Sur (en adelante Corea) y Malasia. La Tabla Nº 4 también demuestra que las fuentes de financiamiento de la educación varían ampliamente dentro de América Latina. En Chile, las políticas de cobro al nivel terciario, la privatización de la educación técnica y el incentivo al financiamiento y provisión de educación primaria y secundaria por parte de del sector privado han resultado en niveles elevados de financiamiento privado de la educación.

Tabla Nº 4
FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y EN PORCENTAJE DEL PIB

País	*Público*	*Privado*	*Total*
Argentina	3,5	1,2	4,7
Brasil	4,4		
Chile	3,5	3,3	6,8
México	5,6	1,2	6,8
Paraguay	4,3	1,6	5,9
Perú	2,9	0,9	3,8
Uruguay	2,3		
Promedio WEI	4,0	1,6	5,6
Promedio OCDE	5,2	0,7	5,9
Corea	4,6	2,9	7,5
Malasia	7,4	na	

Fuente: OECD/UIS/WEI (2005).

Asignación por nivel de educación. Aparte del nivel total de inversión en educación, ¿estarán los países de América Latina distribuyendo lo que gastan adecuadamente? Esta es otra pregunta extremadamente difícil de responder con algún grado de precisión. Los estudios realizados por Psacharopolous y Patrinos (2002) en la década de 1990 mostraron que la educación primaria produjo las tasas de retorno más altas y sirvieron de base empírica para la prioridad que los donantes bilaterales y multilaterales le dieron a donaciones y préstamos destinados a incrementar el acceso a la educación primaria. Para el año 2000, este cuadro había cambiado dramáticamente. Reflejando la tendencia mundial de incrementar los salarios de los empleos que requerían tareas cognitivas sofisticadas, las tasas privadas de retorno para la educación terciaria se incrementaron significativamente en varios países de la región: Argentina 42%, México 28%, Perú 56%, Uruguay 35%. Por ende, hay al menos una razón para una mayor y más rápida cobertura a nivel posbásico, lo cual se traduce en mayores inversiones a nivel secundario y terciario.

El argumento a favor de aumentar los gastos para ampliar la cobertura de la educación en el nivel terciario se hace más fuerte al comparar las tasas de matrícula en educación superior en Latinoamérica con las de los países de la OCDE en la Tabla Nº 5. Vale la pena notar dos hechos en esta tabla. Primero, los países latinoamericanos se quedan considerablemente atrás de los países de la OCDE en lo que se refiere a porcentaje de población con acceso a la educación superior. Esto es cierto si se considera el grupo etario de entre 25 y 64 años, o si solo se considera el grupo etario más joven de entre 25 y 34 años. Segundo, algunos países (por ejemplo, Argentina) muestran poco o ningún incremento

en la tasa de matrículas para la educación superior durante las pasadas tres décadas, mientras que los países de la OCDE tienen en promedio un crecimiento consistente.[5] Aun aquellos países que exhiben un crecimiento relativamente alto en términos de cobertura, se quedan de manera considerable atrás respecto de los países de la OCDE en términos de acceso hoy en día (medido a base del porcentaje de la población de entre 24 y 34 años con educación superior).

Tabla Nº 5

PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON EDUCACIÓN TERCIARIA POR GRUPOS ETARIOS

País	*25-64*	*25-34*	*35-44*	*45-54*	*55-64*	*Crecimiento (*)*
Argentina	14	15	15	14	9	1,1
Brasil	8	8	9	9	4	0,9
Chile	13	18	13	11	9	1,6
México	16	19	18	15	8	1,3
Paraguay	8	10	8	7	5	1,4
Perú	13	16	13	11	7	1,5
Uruguay	10	9	12	11	8	0,8
Porcentaje WEI	17	19	17	15	11	1,3
Porcentaje OCDE	25	31	27	23	18	1,3
Corea	30	49	33	16	10	3,1
Malasia	12	17	12	8	5	2,1

(*) Nota: crecimiento es la proporción del grupo de entre 25 y 34 años en relación al grupo de entre 45 y 54 años con educación terciaria.
Fuente: OCDE/UIS/WEI (2005).

Otro modo de abordar la pregunta de si América Latina está gastando su presupuesto educacional adecuadamente, es observar el índice de gasto por alumno por nivel de educación en relación al PIB, tal como se muestra en la Tabla Nº 6. Como los salarios de los profesores están altamente correlacionados con el ingreso per cápita, y como los salarios de los profesores son lejos el componente más importante del costo en educación, este índice permite identificar las prioridades de inversiones entre países con niveles diferentes de ingresos. Las cifras expuestas en la Tabla Nº 6 revelan que, en promedio, los países de la OCDE gastan más en educación (nuevamente, en relación al PIB per cápita) que los países latinoamericanos, con la excepción de Chile, que está cerca del promedio de los primeros, y de dos países de Asia Oriental que gastan significativamente más que los países de América Latina. Estos resultados reflejan en

[5] Las encuestas de hogares más recientes de Brasil indican un crecimiento mayor del sector.

parte el hecho de que hay un mayor porcentaje de los alumnos en los países de la OCDE que se matriculan en el nivel terciario, el que es considerablemente más costoso que los niveles más bajos de educación. Sin embargo, comparando los gastos en el nivel primario y secundario, se encuentra una mucho mayor discrepancia entre América Latina y la OCDE. En relación a los países de la OCDE, y Corea en especial, los países latinoamericanos gastan considerablemente menos por alumno en el nivel primario y secundario. En breve, comparados con los países latinoamericanos, los países de la OCDE, y Corea en especial, le dan mayor prioridad al gasto educacional en general y sobre todo a la educación primaria y secundaria.

Tabla Nº 6

ÍNDICE DE GASTOS ANUALES POR ALUMNO RELATIVO AL PIB PER CÁPITA (2003-2004)

País	*Preprimaria*	*Primaria*	*Secundaria*	*Terciaria*	*Total*
Argentina	13	11	14	26	15
Brasil	12	11	14	127	16
Chile	21	18	19	60	25
México	22	17	20	60	22
Paraguay	16	15	18	58	20
Perú	8	8	11	24	10
Uruguay	11	9	8	29	11
Promedio WEI	9	13	16	58	18
Promedio OCDE	18	20	26	43	26
Corea	14	21	33	37	30
Malasia	5	19	31	113	32

• Solo gasto público.
Fuente: OCDE/UIS/WEI (2005).

Asignación a través de insumos. América Latina gasta menos en educación primaria y secundaria que los países de la OCDE en promedio, pero ¿hay diferencias en términos de en qué se gasta el dinero? La Tabla Nº 7, a continuación, nos muestra cómo gastan América Latina y los países de la OCDE sus presupuestos en el sector público. En general, los países latinoamericanos invierten más en gastos corrientes, en contraposición a gastos de capital, y, dentro de esta categoría, más en gastos en personal que en otros gastos. Sin embargo, Chile y Uruguay se acercan más a la OCDE y mucho menos a los otros países latinoamericanos. En resumen, América Latina todavía gasta demasiado poco en los insumos complementarios que los profesores necesitan para hacer su labor de manera efectiva.

Tabla Nº 7

GASTOS POR CATEGORÍA DE INVERSIÓN PARA LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA

País	*Recurrente como % del total*	*Capital como % del total*	*Personal como % del recurrente*	*Otros como % del recurrente*
Argentina	99,2	0,8	89,4	10,6
Brasil	87,3	12,7	84,6	15,4
Chile	84,1	15,9	74,9	25,1
México	97,2	2,8	93,6	6,4
Paraguay	95,5	4,5	87,1	12,9
Perú	97,4	2,6	92,9	7,1
Uruguay	91,0	9,0	58,5	41,5
Promedio WEI	91,4	8,6	86,1	13,9
Promedio OCDE	91,8	8,2	80,2	19,8
Corea	81,1	18,9	70,8	29,2
Malasia	66,2	33,8	78,8	21,2

Fuente: OCDE/UIS/WEI (2005).

Calidad versus cantidad. Otra pregunta importante que hacerse acerca de la asignación del gasto en educación es si los países latinoamericanos están invirtiendo lo suficiente en la calidad de la educación, en contraposición con la cantidad. Como se muestra en la Tabla Nº 8, en un examen internacional de conocimiento de los estudiantes, los países latinoamericanos en general quedaron muy por detrás de los países de la OCDE y solo un poco más arriba de los países más pobres de África.[6] Más aun, la baja calidad de las escuelas latinoamericanas no es solo un problema en las escuelas para los pobres. El puntaje promedio del cuartil superior de estudiantes latinoamericanos que participaron en la prueba PISA 2003 está por debajo del puntaje logrado por el cuartil inferior de los estudiantes de países de la OCDE que participaron en dicho examen (Inter-American Development Bank 2006).

La «brecha» en el aprendizaje entre la mayoría de los países latinoamericanos y sus contrapartes en la OCDE y Asia Oriental no es una novedad.[7] La pregunta es: ¿qué importancia tiene eso en términos de crecimiento económico y de competitividad internacional? Esta pregunta se responde de dos modos diferentes en lo que constituye una nueva literatura emergente. Un acercamiento es usar datos de panel en individuos para estimar el impacto independiente de

6 El índice compuesto de desempeño académico de Hanushek y Kimko pone a Brasil (34,91) y Chile (26,30) levemente más arriba de Mozambique (24,26) y un poco más abajo de Nigeria (34,15) (Hanushek y Kimko 2000).

7 Ver, por ejemplo, Organization of American States (1998).

los logros académicos más elevados (medidos con pruebas estandarizadas) en el ingreso individual futuro. Los resultados de estas investigaciones son poco claros, con fuerte relación entre logros académicos y el ingreso futuro en los Estados Unidos y en los países en desarrollo, y solo débilmente relacionados con el ingreso futuro en algunos análisis de otro países de la OCDE.

Tabla Nº 8

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE APRENDIZAJE

País	*PIRLS (2001) 4º Grado*	*TIMSS Matemática (1995) 8º Grado*	*TIMSS Matemática (1999) 8º Grado*	*TIMSS Matemática (2003) 8º Grado*	*PISA Matemática (2000) 15 Años*	*PISA Matemática (2003) 15 Años*
Argentina	419				415	
Brasil					396	356
Chile			392	387		
Colombia	422	385				
México					422	385
Perú					327	
Uruguay						422
OCDE						500
Corea		607	587	589	546	540
Malasia			519	508		
España					478	485

Fuente: World Bank EdStats y OCDE/PISA Database.

El otro acercamiento a esta interrogante es usar bases de datos nacionales para examinar la relación entre el logro académico nacional promedio y el crecimiento económico. Hanushek y Kimko (2000) usaron un índice compuesto de los logros académicos nacionales para estimar esta relación y hallaron que un cambio de una desviación estándar del nivel de logro académico de un país resultaba en un incremento de un punto en el porcentaje del crecimiento económico.[8] En un estudio subsiguiente, Hanushek y Woessman (2007) usaron

[8] Un análisis posterior (Ramirez et al. 2006), que utiliza el mismo índice de Hanushek y Kimko, encontró que la relación entre los promedios nacionales en las evaluaciones de logro de aprendizaje y el desarrollo económico se reduce mucho cuando los países de Asia Oriental son excluidos. Hanushek y Woessman (2007) respondieron a esto introduciendo variables regionales *dummy* y también eliminando los países de Asia Oriental en sus análisis más recientes. Aunque la magnitud de la relación entre calidad de la educación y desarrollo económico se haya reducido, ella se mantiene grande y significativa.

resultados más recientes de logros a nivel internacional para nuevamente estimar la relación entre la calidad de la educación y el crecimiento económico.[9] Este análisis halló que una mejoría de una desviación estándar en calidad resulta en un incremento de más de dos puntos en el porcentaje de crecimiento económico para los países de bajo ingreso y en menor magnitud para los países de altos ingresos.

En resumen, existe ahora evidencia razonablemente sólida de los altos retornos económicos respecto a que tiene que mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria. Por desgracia, también hay evidencia sólida de que simplemente incrementar el gasto en la educación no mejora por sí misma la calidad. Sin embargo, en la medida en que pueda demostrarse que inversiones específicas mejoran la calidad de la instrucción y de los logros cognitivos del alumnado, hay un argumento económico muy fuerte para hacer dichas inversiones, aun a expensas de un mayor incremento de las tasas de matrículas.

II. Equidad del gasto

Igualdad de resultados. En la medida en que el porcentaje de matrículas se ha incrementado para la educación primaria y secundaria durante los últimos 40 años, la igualdad de logros educacionales medidos por años de educación ha mejorado, tal como lo expresa el índice de Gini decreciente de educación en la Tabla Nº 9. En total, el índice de educación de Gini ha disminuido de 0,51 a 0,42, pero esta tendencia general enmascara grandes diferencias entre los países. Algunos países (Brasil, Guatemala, México, Perú) han logrado dar un gran paso hacia la equidad a lo largo del tiempo, mientras que otros (Chile, Colombia, Uruguay) se han estancado, o en algunos casos incluso han empeorado desde 1980. Hasta cierto punto estos patrones reflejan la facilidad para incrementar el acceso, cuando el porcentaje de matrículas es bajo, y la dificultad de hacer lo mismo, cuando el porcentaje de matrículas ya es alto. Además, algunos países (Colombia, Guatemala y Nicaragua) todavía detentan altos grados de desigualdad al finalizar el siglo pasado.

[9] Un hallazgo, consistente con investigaciones anteriores, es que, añadiendo una medida de calidad de la educación en un modelo de regresión de desarrollo económico, los años promedio de educación dan como resultado un coeficiente estadísticamente no significativo.

Tabla Nº 9
ÍNDICE DE GINI DE EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN DE 15 O MÁS AÑOS

País	*1960*	*1980*	*2000*
Argentina	0,34	0,29	0,27
Brasil	0,63	0,48	0,43
Chile	0,41	0,37	0,37
Colombia	0,53	0,47	0,48
Ecuador	0,51	0,39	0,43
Guatemala	0,75	0,63	0,59
México	0,56	0,50	0,36
Nicaragua	0,69	0,62	0,52
Perú	0,56	0,41	0,36
Uruguay	0,39	0,36	0,35
America Latina	0,51	0,44	0,42
Corea	0,55	0,33	0,19
España	0,38	0,39	0,35

Fuente: Thomas et al. (2001).

Aunque los datos agregados para los países de la OCDE no estén disponibles, resulta constructivo comparar la experiencia latinoamericana con la de dos países de la OCDE: Corea y España. En 1960, Corea tenía una desigualdad en la educación a la par con Colombia, México y Perú, y una desigualdad considerablemente mayor que Argentina, Chile y Uruguay. Para el año 2000, Corea presentaba mucho menos desigualdad que cualquier país latinoamericano. En contraste, España empezó en 1960 con un índice de Gini similar al de Chile y Uruguay y terminó en 2000 con un índice también similar al de estos países.

La Tabla Nº 9 mide solo la desigualdad en la cantidad de educación, pero la desigualdad también existe con respecto a lo que los niños aprenden. La Tabla Nº 10 muestra el promedio de los resultados en matemática por cuartil socioeconómico para tres países latinoamericanos que participaron en la prueba PISA 2003. En general, el promedio de los resultados de los cuartiles socioeconómicos superiores es 20% mayor que el de los cuartiles inferiores, muy parecido a lo que pasa con los países de la OCDE. Tal vez aún más sorprendente, solo en el caso de Uruguay el promedio de los resultados del cuartil superior excede el promedio del cuartil inferior de los países de la OCDE. En pocas palabras, la desigualdad de la calidad de la educación en América Latina es un problema serio, pero la baja calidad promedio en la educación en la región es un problema todavía más serio.

Tabla Nº 10

PROMEDIO DE PUNTUACIÓN EN LA PRUEBA PISA EN MATEMÁTICA POR CUARTIL SOCIOECONÓMICO (2003)

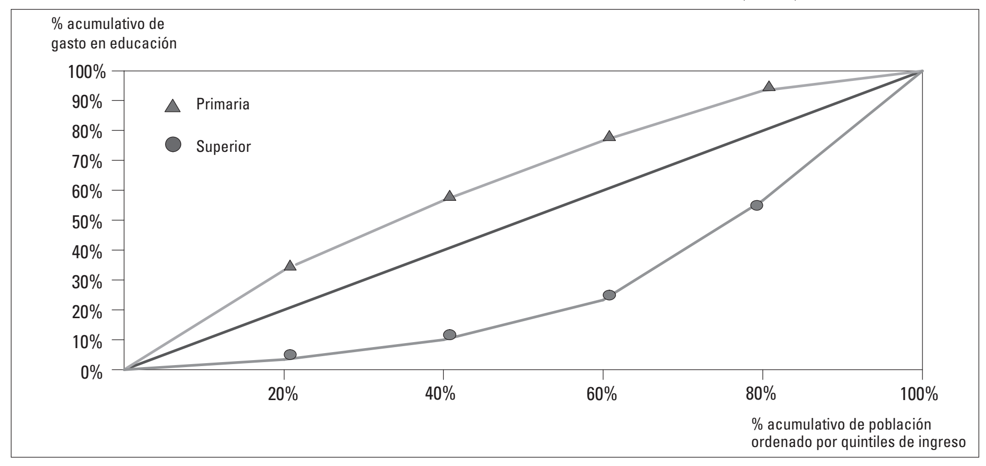
País	*Cuartil Inferior*	*Segundo Cuartil*	*Tercer Cuartil*	*Cuartil Superior*
Brasil	317	346	372	410
México	357	374	394	424
Uruguay	388	415	430	478
OCDE	455	493	516	548
España	454	475	496	519

Fuente: OCDE/PISA Database.

Igualdad de los gastos. Que la distribución de los resultados educacionales no sea igual a través de grupos de diferente ingresos es apenas sorprendente, ya sea en América Latina o en cualquiera otra región. Sin embargo, la pregunta importante para el financiamiento de la educación es: ¿contribuye a este resultado la asignación del gasto público? No hay datos disponibles de un número mayor de países latinoamericanos y de la OCDE para dar una respuesta completa a esta pregunta, así que se analizaron datos de un solo país: Ecuador a fines de la década de 1990. Los datos que existen para otros países de la región sugieren que el patrón de gastos en Ecuador puede ser representativo en general.

Gráfico Nº 1

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN PRIMARIA Y SUPERIOR EN ECUADOR POR QUINTILES DE INGRESO (2002)



Fuente: World Bank (2000).

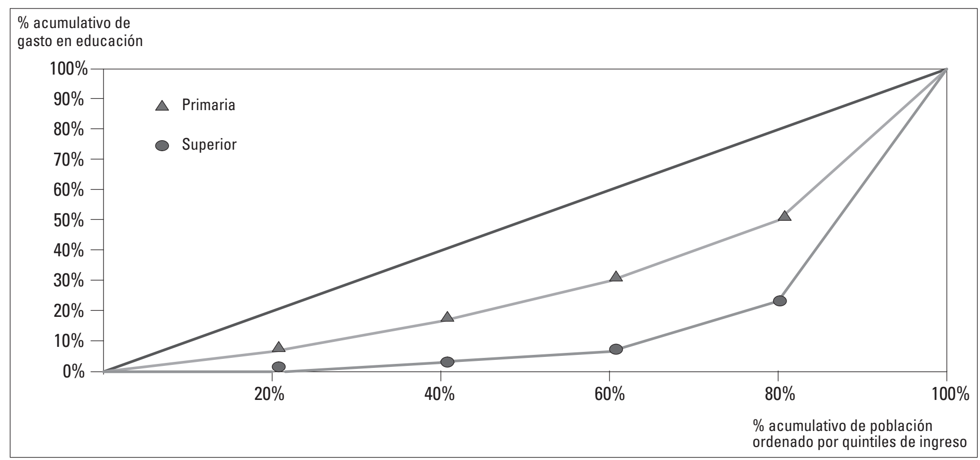
El Gráfico Nº 1 muestra las curvas de Lorenz describiendo la distribución de la inversión pública en la educación primaria y superior. Como se puede apreciar, la inversión pública en la educación primaria es a favor de la pobreza

–con el quintil de ingresos inferiores que reciben más del 20% del total del gasto en educación primaria– y el gasto público en la educación superior es a favor de los ricos –con el quintil de ingresos inferiores recibiendo considerablemente menos del 20% del total del gasto en educación superior.

El Gráfico Nº 2 muestra la distribución de la inversión de los hogares en educación primaria y superior (pública y privada) en Ecuador. Como podría esperarse, el dinero de los hogares para invertir en educación está altamente correlacionado con el ingreso de estos hogares y, como resultado, se da una distribución altamente desigual de los gastos de los hogares en los niveles primario y terciario de la educación.

Gráfico Nº 2

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO FAMILIAR EN EDUCACIÓN PRIMARIA Y SUPERIOR EN ECUADOR POR QUINTILES DE INGRESO (2002)



Fuente: World Bank (2000).

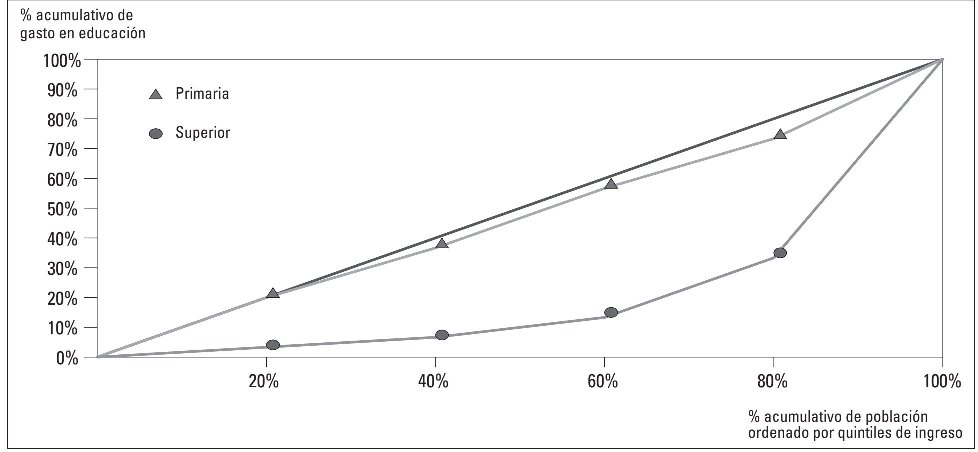
Finalmente, el Gráfico Nº 3 presenta la distribución total del gasto (público y de los hogares) en educación primaria y superior en Ecuador. La distribución desigual del gasto de los hogares en la educación primaria compensa la distribución del gasto público a favor de los pobres en educación primaria, resultando en una distribución casi neutral del gasto a través de los hogares por quintil de ingresos. Al mismo tiempo, la distribución del gasto total en la educación terciaria es menos igual que la que tuvo solo el gasto público.

Los datos de Ecuador no pueden extrapolarse a toda Latinoamérica, pero las conclusiones generales serían: i) el gasto público en la educación primaria es distribuido de manera relativamente progresiva, debido a la casi total cobertura y a que los hogares más ricos elijen enviar a sus hijos a escuelas privadas; ii) el gasto público en la educación superior es distribuido regresivamente, debido al

bajo porcentaje de matrículas en general, una exagerada proporción de niños de clase acomodada que se gradúan exitosamente de la escuela secundaria y acceden a la educación superior, y una política de aranceles cero o muy bajos para estudiantes de universidades públicas sin tomar en cuenta la capacidad de pagar del alumno; y iii) mientras que el gasto público agregado en la educación es solo ligeramente regresivo en su distribución, el gasto en la educación pública sumada a la privada es altamente regresivo y contribuye a una distribución del ingreso altamente desigual.

Gráfico Nº 3

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN PRIMARIA Y SUPERIOR EN ECUADOR POR QUINTILES DE INGRESO (2002)



Fuente: World Bank (2000).

Igualando gastos en la educación. Tal vez como resultado del serio problema de desigualdad en las oportunidades educacionales, la región latinoamericana ha sido especialmente innovadora al diseñar programas que se concentran en el gasto de educación pública para los pobres. La Tabla Nº 11 enumera varios programas compensatorios de educación que han sido adoptados en América Latina y en el Caribe durante la última década.

Tipos de intervención. Los programas de educación compensatoria se aplican ya sea tanto a problemas de la oferta como a problemas de la demanda.[10] Las intervenciones orientadas a la oferta son aquellos programas cuyo énfasis recae en mejorar la calidad y el acceso a la educación al incrementar el número de escuelas, el número de lugares para estudiantes y los insumos requeridos para la enseñanza.

---

[10] Una discusión más ampliada de esta tipología está disponible en Winkler (2000).

Tabla Nº 11
EJEMPLOS DE PROGRAMAS DE EDUCACIÓN COMPENSATORIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

	Focalización geográfica	*Focalización por grupos*	*Focalización personal*
Por el lado de la oferta	• *Telesecundaria* (México) • *MECE-RURAL* (Chile) • *Escuela Nueva* (Colombia) • *PRAF* (Honduras) • *PROHECO* (El Salvador)	• *P-900* (Chile) • *ROSE* (Jamaica) • *JEC* (Chile) • *Colegios en Concesión* (Colombia) • *Programa de Aceleración del Aprendizaje* (Brasil)	• *Fe y Alegría* (Bolivia) • *Hogares de Bienestar Infantil* (Colombia)
Por el lado de la demanda	• *Bolsa Escola/Familia* (Brasil) • *Oportunidades/Progresa* (México) • *PRAF* (Honduras)	• *Eduque a la Niña* (Guatemala) • *Voucher Program* (Colombia)	

Fuente: elaboración propia.

Las intervenciones orientadas a la demanda se concentran específicamente en grupos o individuos que necesitan una mejor posibilidad de acceder a la educación y se les otorgan los medios para obtenerla. Estas intervenciones incluyen vales, estipendios, préstamos y becas. Estos dos tipos de intervenciones intentan incrementar la cobertura y/o mejorar la calidad de la educación.

Las políticas de intervención que tienen mejoras en la calidad como su meta principal apuntan a mejorar la cantidad y calidad de los insumos en la sala de clases, ya sea directamente o creando incentivos para generar un uso más efectivo de los recursos escolares. En términos prácticos, mejorar los insumos significa la reparación de salas de clases desvencijadas, el fortalecimiento de la malla curricular y de las técnicas pedagógicas, conseguir nuevos libros de textos y material de instrucción, contratar profesores mejor capacitados, invertir en equipamiento educacional y hasta proveer alimentos, suplementos nutritivos y chequeos de la salud. Por otro lado, los programas pueden proveer profesores con un incentivo monetario para mejorar sus habilidades, reducir el abstencionismo o mejorar de alguna manera el desempeño de los estudiantes. Algunos programas simultáneamente mejoran los insumos y los incentivos, por ejemplo, al darle al profesor capacitación *in situ*, al mismo tiempo que se recompensa a los profesores dedicados con un pago adicional.

Las políticas de intervención que apuntan a mejorar las oportunidades educacionales a través del incremento del acceso podrían orientarse a la oferta o a la demanda. Todavía quedan grandes cantidades de niños, particularmente en áreas rurales en América Latina que no tienen acceso a la escuela, especialmente a la secundaria. A veces la falta de acceso se debe a que la escuela no está cercana físicamente del niño. Por otro lado, las escuelas pueden estar cerca, pero son de tan mala calidad, que el hogar encuentra que los beneficios de

mandar al niño a la escuela son insuficientes. La solución para estos problemas de baja calidad y de cercanía física de la escuela se da a menudo por el lado de la oferta: al construir escuelas y salas de clases y proveer los insumos necesarios para incrementar la calidad y atraer a los estudiantes.

Otros niños viven cerca de una escuela de calidad razonable, pero incluso así escogen no asistir. Aquí el problema se explica por una demanda insuficiente por educación de parte del hogar, ya sea porque le da poco valor a la educación o porque el costo (cuotas, libros, transporte, uniformes, etc.) de la educación es alto, o porque el costo de asistir a la escuela también es alto. Las políticas para hacer frente a la demanda insuficiente deben estimular esta misma, ya sea reduciendo el precio y/o aumentando la capacidad de los hogares para pagar. La reducción del precio se logra al proveer libros de texto gratis, transporte subvencionado, eliminando el pago escolar, etc. Políticas orientadas a la demanda (por ejemplo, *Bolsa Familia* en Brasil, *Oportunidades* en México y *PRAF* en Honduras) pueden pagarle a las familias para que manden sus niños a la escuela, valiéndose de transferencias en efectivo a las mismas, a condición de que el niño asista regularmente a la escuela. Los programas de almuerzo gratis en las escuelas pueden funcionar en ambas áreas de la oferta y la demanda, reduciendo el costo de la escolaridad y simultáneamente otorgando un beneficio inmediato a los hogares que están enviando a sus niños a la escuela.

Focalización. Los programas y políticas de compensación, dada su naturaleza, sirven solo a un segmento de la población. Diseñar un programa solamente para la población que lo necesite requiere de un mecanismo de focalización, un método para identificar candidatos elegibles para el programa.

En los programas compensatorios de educación se usan comúnmente tres mecanismos básicos de focalización. La *focalización geográfica* hace llegar los beneficios a regiones específicas, identificadas por índices generales de bienestar social de sus habitantes. Nadie es excluido una vez que se ha establecido el área geográfica, de modo que la exactitud de la focalización dependerá de la relativa homogeneidad del grupo. Por lo tanto, mientras más homogénea sea la región, más pequeño será el grupo de beneficiarios fortuitos (no elegibles). Aun más, debido a que los grupos geográficos más pequeños son usualmente más homogéneos, la exactitud de la focalización decrece conforme aumenta el tamaño de la región. Por ejemplo, enfocarse en una comunidad pobre es lo suficientemente eficiente, pero si la variación de sus ingresos es significativa, esta focalización genera beneficiarios que no serían elegibles como individuos.

El segundo tipo de mecanismo de focalización consiste en hacer llegar beneficios a *grupos* particulares. Este mecanismo identifica grupos cuyos miembros tienden a exhibir una cierta característica clasificadora. Los grupos étnicos

y de género sirven comúnmente como base para la clasificación, dado que ambos pueden ser fácilmente identificados. Por ejemplo, si existen áreas en las que las niñas tienen muchas menos oportunidades de educación, tendría sentido enfocarse en ellas. Asimismo, los estudiantes indígenas están a menudo mucho peor que incluso el más pobre de los lugareños hispanoparlantes, de modo que se da una razón fundamental para dirigir beneficios a ellos. Un grupo de escuelas cuyo desempeño es inferior al promedio nacional podría ser beneficiado mediante este mecanismo. La focalización por grupos también puede incluir como objetivos específicos la edad o el nivel de escolaridad.

El mecanismo final, la *focalización personal*, deja la decisión de participar totalmente en manos del individuo, apoyándose más bien en un programa diseñado para desincentivar a los postulantes con una mejor situación. Por ejemplo, algunos programas requieren que los participantes hagan largas filas de espera. El costo de esperar desincentivará a aquellos postulantes con un salario más alto. Otras oportunidades de focalización personal se derivan del estigma que rodean a estos servicios, o de su baja calidad. Esto se traduce en que la gente más acomodada experimentará o percibirá poca calidad y por ende preferirá no participar en este programa.

Evaluación de los programas de educación compensatoria. Exceptuando los programas de transferencia condicional de renta introducidos en varios países en años recientes, pocas de estas intervenciones han sido evaluadas rigurosamente para determinar sus beneficios y costos. Solo han sido evaluados los programas de transferencia condicional de renta, quizá debido a su fuerte impacto presupuestario. Los programas denominados *conditional cash transfer*, o CCT, son particularmente difíciles de evaluar, tal vez debido a que tienen objetivos múltiples. Estos sirven para transferir ingresos a los pobres y para incentivar a las familias a enviar a sus niños a la escuela. En un metaanálisis de los CCT, Reimers et al.(2006) concluyeron que los CCT incrementan la asistencia a clases y el logro en términos de años de escolaridad, pero ese incremento no parece traducirse en mayor aprendizaje. Además, estos programas resultan ser un medio bastante caro para aumentar la inscripción a la escuela, con el programa *Oportunidades* de México que representa un quinto del gasto no salarial del Ministerio de Educación.

Schwartzman (2005) y Gove (2005) llegaron a una conclusión parecida en el caso de *Bolsa Familia* de Brasil: resulta ser un programa muy caro para lograr pequeños incrementos en la inscripción y asistencia a la escuela.

Como se ilustra con la reevaluación de Tokman del programa *P-900* de Chile para orientar recursos adicionales a escuelas con bajo rendimiento (Tokman 2004), la evaluación de los programas de educación compensatoria raramente

se hace bien. Los mecanismos de focalización y la selección no aleatoria de los beneficiarios hacen que la evaluación imparcial sea difícil. Además, aun cuando las evaluaciones de impacto proveen resultados confiables, casi nunca brindan información acerca de los costos, lo que permitiría hacer comparaciones con diferentes tipos de programas

III. El papel de los sectores público y privado

Como se pudo apreciar en la Tabla Nº 3 precedente, el financiamiento de la educación por parte de los hogares juega un papel importante en América Latina, especialmente a nivel terciario y de preprimaria, con un total estimado de contribución sobre el 1% del PIB. Esta cifra excluye el financiamiento privado (y oferta) de programas posbásicos de orientación vocacional, de los que parece haber poca información. La Tabla Nº 12 muestra que la proporción de los privados en el gasto total en educación varía ampliamente por país y por nivel de educación. En general, la proporción de los privados en el financiamiento de la educación en Latinoamérica excede el promedio en los países de la OCDE, y los porcentajes específicos llegan tan alto como el 40% para la educación primaria y secundaria en Paraguay, y al 77% para la educación terciaria en Chile. En conjunto, el financiamiento privado de la educación alcanza a llegar al 3,3% del PIB en Chile.

Tabla Nº 12

PARTE PRIVADA DEL TOTAL DE GASTO EN EDUCACIÓN (1999)

País	*Primaria- Secundaria*	*Terciaria*	*Todos los niveles*
Argentina	11,4	32,6	22,8
Chile	30,8	77,2	44,9
Paraguay	40,5	48,8	43,6
Perú	23,2	45,5	28,4
Porcentaje WEI	21,7	37,2	28,3
Porcentaje OCDE	7,9	28,0	12,0

Fuente: OCDE/UIS/WEI.

El financiamiento de la educación por parte de los hogares tiene lugar tanto en el sector público como en el privado. En el sector público es típico que tome la forma de pago de tarifas de exámenes, libros de texto y transporte escolar, mientras que en el sector privado esto también incluye el pago de matrículas. En todo caso, financiamiento privado no implica necesariamente prestación

privada. La Tabla Nº 13 muestra la amplia variación de prestaciones privadas (medidas por el porcentaje de alumnos que asisten a escuelas manejadas por privados) en América Latina.

Tabla Nº 13
MATRÍCULAS EN ESCUELA PRIVADA COMO PARTE DEL TOTAL (2001)

Nivel	*Porcentaje más alto*	*Porcentaje más bajo*	*Promedio regional*
Preprimaria	Chile (47%)	Costa Rica (15%)	26%
Primaria	Chile (47%)	México (6%)	16%
Secundaria	Guatemala (56%)	México (11%)	25%
Terciaria	Brasil (70%)	Bolivia (8%)	36%

Fuente: Wolff et al. (2005).

Los gobiernos deben tomar decisiones respecto del papel del sector privado en financiar y/o proveer educación. Las opciones de financiamiento y de suministro de la educación deberían estar orientadas por las consideraciones acerca de sus implicancias para la equidad, calidad y el costo-eficiencia del uso de los dineros públicos.

El financiamiento privado de la educación tiene implicancias importantes y a menudo adversas para la equidad, como ya se ha visto. Mientras más se traslade el costo de la educación a los hogares, mayor será la capacidad de pagar de un hogar la que determine lo que sus niños recibirán en lo que se refiere a inversión en educación. Como se ha descrito más arriba, a nivel primaria y secundaria, los costos de la educación pública son traspasados a los hogares por aquellos gobiernos que simplemente no financian ciertos insumos (libros de texto, transporte, profesores especializados, etc.).

A nivel de educación terciaria, los costos de la educación pública tienden a ser traspasados a los hogares en forma de matrículas más caras o del cobro de actividades extracurriculares.

Otra posibilidad es que, como suele suceder a nivel de educación primaria y terciaria, los gobiernos deriven los costos de la educación a los hogares al no proveer servicios de instrucción pública, o al proveerlos de tan baja calidad, que los hogares que no son pobres –y hasta algunos que sí lo son– preferirán pagar las alternativas privadas.

Los gobiernos, por lo tanto, enfrentan situaciones difíciles respecto del rol que tiene el sector privado en el financiamiento y provisión de la educación. Incrementar el financiamiento privado puede, aunque no siempre, llevar a una mayor inequidad en el gasto en educación y en las oportunidades de acceder a la misma. La excepción son aquellos casos (por ejemplo, educación superior de alta calidad)

en los que muchos de los alumnos provienen de hogares que tienen la capacidad de pagar. Por otro lado, altos niveles de financiamiento privado sirven para liberar dineros públicos, los que pueden ser utilizados para que los gobiernos provean, ya sea educación de mejor calidad o una mayor cantidad de educación, lo cual redunda en beneficio de los pobres, que de otro modo no se verían favorecidos.

El hecho de que el financiamiento privado sea alto en varios países (Tabla Nº 13) sugiere que otros países de la región podrían utilizar mejor sus recursos públicos para incrementar el nivel total de inversión en educación con el fin de mejorar la cobertura y la calidad. Wolf et al. (2005) dan consejos útiles respecto de cómo los países pueden incentivar el financiamiento y provisión públicos. La focalización inteligente de los dineros públicos puede ayudar a compensar algunas de las consecuencias adversas del financiamiento privado.

Conclusión

El modo cómo los países financian y gastan sus presupuestos educacionales revela mucho acerca de sus prioridades y de las opciones políticas que han tomado. Este documento ha analizado datos acerca de los usos y orígenes de los financiamientos para considerar tres áreas de políticas: la combinación de resultados educacionales, la distribución de los servicios educacionales y el papel de los sectores público y privado.

La combinación de resultados educacionales. Los países eligen asignar su gasto educacional entre los distintos niveles de educación (primaria, secundaria y terciaria) y entre la cantidad y la calidad. Como región, Latinoamérica ha alcanzado una casi total cobertura a nivel de primaria, y también un alto nivel de cobertura a nivel de secundaria. Sin embargo, a nivel de educación terciaria el crecimiento de las matrículas ha sido más modesto, y América Latina se queda atrás de los países de la OCDE. También, a nivel regional y en comparación con los países de la OCDE, Latinoamérica tiene un bajo desempeño en las pruebas internacionales de logro a nivel primario y secundario. En efecto, los estudiantes más adinerados de América Latina tienden a tener un peor desempeño que los estudiantes más pobres de los países de la OCDE. Aunque el gasto en educación no necesariamente se traduce en calidad, la mayoría de los países de América Latina gastan considerablemente menos por pupilo en lo referente al PIB en la educación primaria y secundaria que los países de la OCDE.

La distribución de los servicios educacionales. La desigualdad en la educación ha contribuido a la notoria mala distribución del ingreso en Latinoamérica. Sin

embargo, el índice de Gini de educación ha mejorado a través del tiempo, dado que la cobertura a nivel de primaria y secundaria se ha incrementado, y también hay evidencia reciente de que esta mejoría está produciendo un impacto positivo en la distribución del ingreso.

Persisten las grandes diferencias en la calidad de la educación entre los grupos con mayor y menor ingreso, y esto contribuye a que haya futuras disparidades en los salarios. Pero la brecha entre estos grupos no es tan diferente de la que hay en los países de la OCDE. Como antes se mencionó, aunque el incremento en el gasto no necesariamente significa mejor calidad, las grandes disparidades en el gasto en educación entre los grupos con mayor o menor ingreso en América Latina, sin duda contribuyen a la disparidad en los resultados. El gasto privado de los hogares en educación (ya sea para complementar el gasto en las escuelas públicas o para costear escuelas privadas) está distribuido de forma especialmente desigual. Latinoamérica es hogar de numerosos programas y políticas de intervención focalizados en los alumnos pobres o de bajo rendimiento, pero el impacto de estas intervenciones es todavía poco conocido.

El papel de los sectores público y privado. El sector privado juega un papel importante en América Latina en términos de financiamiento y oferta. En comparación con los países de la OCDE, una porción mucho mayor de la inversión en educación proviene de los hogares. La gran desigualdad del financiamiento de la educación privada ya descrita, resulta ser, por supuesto, un gran contribuyente a la desigualdad del gasto en educación a través de los grupos de diferentes ingresos. Además, la oferta de educación privada en los países latinoamericanos es significativa, especialmente a nivel terciario.

Opciones a futuro. Los retos que Latinoamérica enfrenta en educación están claros:

i) elevar la calidad de la educación, especialmente para los grupos de menores ingresos; ii) seguir incrementando la cobertura a nivel de enseñanza secundaria, y iii) aumentar significativamente la cobertura a nivel terciario. El hecho de que la población en edad escolar es relativamente estable, brinda la oportunidad a los países de concentrarse en algo más que simplemente prepararse para ofrecer un mayor número de matrículas. La decisión difícil para la región es cómo financiar las acciones para hacer frente a estos desafíos. Si los presupuestos para la educación pública siguen creciendo lentamente, será difícil reducir el gasto privado que genera gran parte de la desigualdad. Se hace necesario menos financiamiento público para expandir la cobertura de la educación superior y más financiamiento público para elevar la calidad de la educación, a menos que alguien encuentre el modo de hacer más eficiente y efectivo el uso de los recursos existentes.

Referencias

Bruneworth, M., Motivans, A. e Y. Zhang (2004). *Invirtiendo en el futuro: financiando la expansion de las oportunidades educativas en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gove, A. (2005). «The Optimizing Parent?: Household Demand for Schooling and the Impact of a Conditional Cash Transfer Program on School Attendance and Achievement in Brazil.» Stanford University, School of Education, Stanford.

Hanushek, E. A., and L. Woessmann (2007). *The Role of Education Quality in Economic Growth*. Washington, D. C.: The World Bank.

Hanushek, E. A., and D. Kimko (2000). «Schooling, Labor Force Quality, and the Growth of Nations.» *American Economic Review* 90(5): 1184-1208.

Inter-American Development Bank. (IADB) (2006). *Education, Science and Technology in Latin America and the Caribbean: A Statistical Compendium of Indicators*. Washington, D.C.: IADB.

Organization of American States (OAS) (1998). *Education in the Americas: Quality and Equity in the Globalization Process.* Washington, D.C.: OAS.

Paes de Barros, R., Nathan Foguel, M. y G. Ulyssea (2007). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: IPEA.

Psacharopoulus, G., and H. Patrinos (2002). «Return to Investment in Education: A Further Update.» *Education Economics* Vol. 2, Nº 2: 111-134.

Ramirez, F. O., Luo X., Schofer, E., and J. W. Meyer (2006). «Student achievement and national economic growth.» *American Journal of Education* 113:1-30.

Reimers, F., DeShano da Silva C., and E. Trevino (2006). «Where is the «education» in Conditional Cash Transfers in Education?» UNESCO, Institute for Statistics, Montreal.

Schwartzman, S. (2005). «Education-oriented Social Programs in Brazil: The Impact of Bolsa Escola.» In Paper submitted to the Global Conference on Education Research in Developing Countries *(Research for Results on Education)*, Global Development Network, Prague, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS).

Thomas, V., Wang Y., and X. Fan (2001). «Measuring Education Inequality: Gini Coefficients of Education.» Policy Research Working Paper WPS 2525, World Bank Institute, Washington, The World Bank.

Tokman, A. (2004). «Evaluation of the P-900 Program: A Targeted Education Program for Underperforming Schools.» Banco Central de Chile. Documento de Trabajo, Departamento de Estudios, Santiago de Chile.

Winkler, D. R. (2000). «Compensatory Education in Latin America in Unequal Schools.» In F. Reimers (ed.), *Unequal Chances*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

Wolff, L., and M. Gurría (2004). *Money Counts: Projecting Education Expenditures in Latin America and the Caribbean to the Year 2015*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

Wolff, L., Navarro, J. C., and P. González (2005). *Private Education and Public Policy in Latin America*. Washington, D.C.: PREAL.

Capítulo 2

ESTÁNDARES Y EVALUACIÓN

Gilbert A. Valverde

Introducción

Los estándares y la evaluación son dos instrumentos importantes del currículo prescrito de un sistema educativo. El currículo prescrito[1] se ha vuelto un tema prominente en la política educativa a nivel global desde la segunda mitad del siglo XX. Al igual que en América Latina, muchos de los sistemas educativos del mundo experimentaron un importante giro en sus prioridades en ese período. Mientras que en tiempos anteriores la política educativa había enfocado principalmente la inversión en escuelas y otros recursos materiales similares, como parte de una agenda destinada a incrementar o asegurar el acceso universal a la educación, las décadas de 1980 y 1990 trajeron un énfasis mayor sobre el conocimiento conceptual, procedimental y otros objetivos académicos que debían ser alcanzados por los estudiantes en la educación primaria y secundaria. Como consecuencia de esto, surge un renovado interés por el currículo prescrito como una herramienta importante para la política educativa. El movimiento hacia la creación, en algunos casos, o la redefinición en otros, de sistemas nacionales de pruebas, estándares e instrumentos similares refleja este énfasis en la calidad del contenido de la escolarización. Estas ideas surgen a medida que los diseñadores de políticas y administradores de los sistemas educativos favorecen la formulación de currículos nacionales

[1] Aquí se empleará el término «currículo prescrito» o «currículo intencional» siguiendo el modelo común en los estudios como el Tercer Estudio Mundial de Matemáticas y Ciencias (TIMSS) –referido a las prescripciones curriculares a nivel macro del sistema educativo. El modelo contempla además dos niveles: el currículo ejecutado o implementado (las experiencias educativas en la escuela y el aula), y el currículo logrado (los conocimientos, habilidades y actitudes que adquieren los y las estudiantes como consecuencia de su escolarización (Valverde 1997).

y una variedad de instrumentos de implementación con el fin de asegurar la ejecución y el logro de contenidos y habilidades disciplinarios considerados socialmente valiosos.

La mayoría de las nuevas políticas curriculares estipulan la adquisición de habilidades cognoscitivas de orden superior por parte de todos los estudiantes, y estas prescripciones suelen inspirarse en concepciones acerca del tipo y la cantidad de conocimientos y habilidades que se perciben que son necesarios para ejercer plenamente los derechos humanos, ciudadanos y económicos en sus respectivas naciones.

En América Latina, igualmente existe discusión acerca de la importancia de la calidad del contenido de la escolarización. Estas discusiones han promovido la evaluación y, más recientemente, los estándares, como instrumentos importantes a considerar. No obstante, hay indicios de que persisten importantes problemas de calidad. Pruebas nacionales, regionales e internacionales han documentado la pobreza de los resultados de la escolarización en América Latina, y sugieren que el repertorio actual de políticas orientadas a mejorar la calidad es insuficiente.

La discusión misma en torno a la calidad educativa en Latinoamérica suele ser muy vaga y limitada, y temas urgentes se encuentran a menudo fuera del temario de la discusión. Por ejemplo: el tema del rigor académico, que se expresa en el nivel del desafío cognoscitivo planteado en las metas curriculares en América Latina, no es un tópico comúnmente abordado en las políticas curriculares. Rara vez este tema recibe mención y, sin embargo, ciertamente el perfil de las expectativas curriculares en áreas como la matemática, por ejemplo, difícilmente puede caracterizarse como de alto rigor en la región.

Tampoco se da mucha discusión (más allá de elementos imprecisos o superficiales) acerca del tema de las habilidades para la vida ciudadana o económica –una perspectiva diferente a lo que algunos podrían objetar como el sesgo «academicista», que supone una perspectiva centrada en nociones de rigor disciplinario.

Las discusiones de política en la región suelen omitir también la discusión de la relación entre el currículo prescrito o intencional y la evaluación nacional. La noción de que la evaluación nacional operacionaliza[2] el currículo prescrito para propósitos de medición y monitoreo o propósitos de responzabilización[3]

---

[2] A lo largo de este capítulo se utiliza la palabra operacionalización, tomando su significado derivado de las ciencias sociales empíricas: se trata de definiciones que especifican las operaciones que se deben realizar para confirmar empíricamente (mediante la observación o medición) la presencia de un constructo, una meta, un estándar, un objetivo, etc. en el mundo social.

[3] Se prefiere usar el término «responsabilización» como alternativa a la frase «rendición de cuentas» con la que se traduce comúnmente la palabra *accountability*. «Rendición de cuentas»

(*accountability*) existe en algunos casos, pero no se ha derivado de esta idea una consideración específica de las articulaciones concretas entre la política con respecto al currículo prescrito, y de su instrumentalización técnica en las evaluaciones nacionales. Se nota en la región una especial inatención a los aspectos de construcción de consensos que supone la introducción de nuevos instrumentos políticos, como los estándares o las evaluaciones con propósito de rendición de cuentas, necesarios para que estos se tornen en efectivos instrumentos para lograr calidad.

Es en este contexto que el objetivo de este capítulo intenta abordar el tema de los estándares y de la evaluación.[4] Estos tópicos se tratan en tanto herramientas de política curricular que pueden estructurar y adelantar conversaciones públicas acerca de los objetivos de la escolarización en América Latina y que, desafortunadamente, han sido postergados en muchas de nuestras naciones. En este capítulo se revisan elementos de la experiencia a nivel mundial en relación con estos temas, usando ejemplos e ilustraciones tomados también de la región latinoamericana. Se parte de una discusión de la política curricular examinando su estado actual en América Latina y explorando tendencias a nivel internacional. Asimismo, se revisan los tipos de currículos prescritos existentes en Latinoamérica y se discute cómo estos se comparan con las políticas educativas de países que han demostrado éxito en lograr niveles competitivos de desempeño promedio de sus estudiantes en pruebas internacionales –lo que podría llamarse «estándares de nivel mundial».

Siguiendo esta discusión, se aborda una consideración respecto de la evaluación en América Latina, teniendo en cuenta la cuantiosa experiencia regional que hay en esta área. Por otra parte, se hará una revisión del balance de esa experiencia, procurando identificar el estado de avance actual y los desafíos que quedan por resolver. Finalmente, se examina la articulación de los estándares y la evaluación dentro de una estructura de políticas curriculares. Respecto a la discusión de esta estructura de políticas curriculares, se pone el énfasis en cómo

---

se considera que indica más bien fiscalización, cuando en realidad el término supone más certeramente un sistema de responsabilidades recíprocas.

4 El autor de este capítulo es miembro del Grupo de Trabajo sobre Evaluación y Estándares (GTEE) del PREAL. Gran parte del material descriptivo de este capítulo deriva de distintos trabajos llevados a cabo y auspiciados por el GTEE (Ferrer 2006; Ravela et al. 2001). En cuanto a investigaciones internacionales comparativas, en su mayoría pertenecen al autor o al equipo de investigadores del centro de Estados Unidos para el Tercer Estudio Mundial sobre Matemática y Ciencias, del cual formó parte. Estos se complementan con entrevistas realizadas por el propio el autor en diversas visitas a las unidades de evaluación, currículo y equipos encargados de estándares, además de conversaciones sostenidas con distintos actores de decenas de sistemas educativos de Europa, Asia, y América Latina a lo largo de los últimos 15 años.

se podrían organizar conversaciones más fértiles acerca de metas y prioridades relacionadas con la calidad educativa. Se procura al mismo tiempo aclarar cómo una estructura de políticas curriculares, en la que los estándares y la evaluación se articulan en una arquitectura completa de instrumentos políticos convergentes, puede ayudar a favorecer la creación de mejores oportunidades para aprender en los sistemas educativos de la región.

I. Claridad de expectativas

La investigación educativa y la experiencia política indican que lograr alta calidad en los resultados de la escolarización está vinculado con la articulación de una visión clara de los objetivos pedagógicos que especifiquen en términos operacionales una visión de la calidad que sea rigurosa, desafiante y centrada en las disciplinas académicas (Benavot 1992; Benavot et al. 1991; McKnight y Valverde 1999; Schmidt et al. 2001; Valverde y Schmidt 2000; Westbury y Hsu 1996). Un principio consecuente de equidad indica que todos los estudiantes de un país deberían tener las mismas oportunidades para lograr expectativas de este tipo, para lo cual es importante especificarlas y comunicarlas a los actores principales del sistema en forma clara, operacional y ejemplificada.

Existen distintos documentos en diversos países de la región que prescriben lo que deben aprender los estudiantes en sus escuelas y colegios. Como resultado de procesos de reforma inspirados en concepciones de calidad, los documentos que comunican estas metas proponen una nueva dirección para la educación y en ellas se intenta plasmar una visión renovadora y moderna acerca de las áreas curriculares. Sin embargo, una mirada crítica sugiere que estas formulaciones deben ser refinadas para corregir problemas de ambigüedad, de dispersión y contradicción, y de rigor académico.

La ambigüedad se observa en las formulaciones poco específicas y vagas que se encuentran a menudo presentes en los documentos curriculares de base en nuestros países. Al leerlos, el lenguaje y la composición no permiten, en muchos casos, discernir cómo se puede reconocer en el salón de clase el objetivo referido. Este problema conduce a una serie de reformulaciones del mismo mensaje acerca de los objetivos (en planes y programas de estudio, por ejemplo) que, en su intento por resolver la ambigüedad, más bien la agravan, ya que proponen nuevas definiciones, interpretan de manera inconsistente los objetivos originales y, a veces, descartan algunos de sus elementos centrales.

Ciertamente, muchas de las políticas curriculares de la región presentan, en un mismo currículo, objetivos con distintos niveles de imprecisión o especificidad. En el caso de la República Dominicana, el currículo hoy en día vigente

fue publicado en 1995. Dos ejemplos de los extremos de variedad en la formulación de objetivos se pueden ver para el caso de Ciencias Naturales y Lenguaje y Comunicación en el siguiente recuadro.

RECUADRO Nº1
EJEMPLOS DE PROPÓSITOS CURRICULARES EN EL CURRÍCULO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA
(Secretaría de Estado de Educación, 1995)

En Ciencias de la Naturaleza (4º Grado):
«Valorar la importancia de los recursos naturales y protegerlos.» (pág. 237)

En Lengua Española (4º Grado):
«Dialogar con elementos de planificación sencilla: intercambios, reuniones de trabajos en grupos, con amigos o compañeros del entorno social cercano de la escuela a partir de un tema, un propósito, un interés previamente definidos.» (pág. 120)

En este ejemplo, las metas son muy distintas. No solamente porque a propósito el currículo especifica distintos tipos de contenido, ya sea conceptuales, procedimentales o actitudinales. Si bien en el currículo los tres tipos de contenido comparten una característica: la de proponer una visión motivadora, una identificación de aspectos generales del sentido de la educación en ciencias y lenguaje para la educación dominicana; sin embargo, los objetivos en ciencias contienen vocablos que poseen tantos potenciales referentes específicos y connotaciones («valorar», «importancia»), que resulta imposible que las metas sean usadas como referentes concretos para determinar si un niño o una niña ha alcanzado el objetivo. Inclusive la parte más crítica de la meta, la idea de «protección» de los recursos naturales, alude a un contexto externo al aula, en el que los actores del sistema educativo no tendrán la oportunidad de hacer observaciones acerca de los logros individuales de los y las estudiantes. En el caso del objetivo de Lengua Española, a primera vista parece presentar la meta en una forma más específica. Sin embargo, también se caracteriza por su vaguedad: ¿cuáles serían los elementos de planificación sencilla? ¿Cuáles serían las evidencias de que se ha llevado a cabo un diálogo a partir de un propósito o interés previamente definido? Por otro lado, la meta sugiere una pluralidad de elementos de planificación y enumera tres tipos de diálogo con distintos niveles de especificidad (por ejemplo «intercambios» versus «trabajos en grupo»), y también múltiples tipos de interlocutores. Siendo así, ¿cómo se podría

confirmar si el objetivo ha sido logrado por parte de un alumno o una alumna en particular? El tipo de problema de vaguedad y ambigüedad que ilustra este pequeño ejemplo es común en las políticas curriculares de toda la región. Como se aprecia en la ilustración, los tres tipos de meta comparten otra característica: la vaguedad y la falta de definiciones operacionales.

La dispersión se observa precisamente en la multiplicidad de formulaciones curriculares que existen en un mismo país o sistema educativo, cada una intentando desglosar objetivos sistémicos en las distintas áreas del currículo de manera diversa, conduciendo a un gran número de mensajes curriculares discordantes acerca de los objetivos que los docentes deben de perseguir en el salón de clases.

La contradicción se observa en el hecho de que las diversas formulaciones y reformulaciones de los objetivos curriculares frecuentemente no se encuentran alineadas,[5] magnificándose así los efectos de la ambigüedad y la dispersión.

Un buen ejemplo de esto se presentaba en Perú en el año 2002. La relación entre la Estructura Curricular Básica (ECB) del primer ciclo de educación primaria en ese país (Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria 2000) y el documento ministerial que proponía logros básicos e indicadores (Ministerio de Educación 1997) para complementar la ECB era contradictoria. En el primero se identificaban tres competencias para el área de desarrollo[6] «ciencia y ambiente»,[7] mientras que en el segundo estas tres metas fueron reformuladas en un lenguaje nuevo –pero igualmente genérico– bajo el nombre de «logros básicos».[8] Los «indicadores de logro por grado» reformulaban de forma similar, en lenguaje poco operacional y sin ejemplos, las «capacidades y actitudes» de la ECB. Este patrón de desarrollo curricular, que consiste en incluir distintas «capas» de mensajes reformulados, utilizando vocabulario distinto y sin lenguaje operacional, se evidencia a lo largo de los distintos documentos curriculares y constituye una característica que comparten los instrumentos de política curricular de muchos países de América Latina. El resultado es un conjunto de

---

5 Es decir, sus especificaciones de expectativas no son congruentes al no compartir definiciones comunes.

6 La diversidad de términos usados en América Latina en los distintos instrumentos de política curricular también dificulta la discusión. Un «área de desarrollo» en el currículo peruano se refiere a una asignatura o área temática del currículo –lo que en otros países se podría llamar «ramo», «eje», «curso», etc.

7 i) Conocimiento de su cuerpo y conservación de la salud en armonía con su ambiente, ii) conocimiento y conservación del ambiente y iii) intervención humana en el ambiente.

8 i) Maneja información y procesos para el conocimiento de su cuerpo y su ambiente, ii) reflexiona e investiga problemas físicos y sus interrelaciones con el ambiente, y iii) aplica conocimientos científicos y tecnológicos para la resolución de problemas prácticos y valora la intervención del hombre en el ambiente.

mensajes ambiguos y a menudo contradictorios.[9] A veces inclusive la multiplicidad de mensajes no es consecuencia accidental de la acumulación de distintos documentos que pretenden desglosar o explicar un mismo currículo, como en este caso. De hecho, hay países en la región en los que subsisten al mismo tiempo, para una misma población estudiantil, distintos currículos prescritos. En la educación pública de Uruguay coexisten, en el momento que escribimos este capítulo, no menos de tres planes de estudio en Matemática en secundaria, cada uno con diferente difusión en cuanto al número y la ubicación geográfica de los centros educativos en donde se aplica. Inclusive, las instituciones de educación secundaria privada tienen derecho a optar por algunos programas de estudios previos a los oficiales vigentes.

Una revisión de docenas de currículos y estándares[10] de la región arrojan un hallazgo importante: es notable la ausencia, entre los instrumentos curriculares de América Latina, de un abordaje claro y explícito de la importancia del rigor en el currículo. Es poco frecuente, incluso, que los objetivos curriculares mismos aborden tópicos o temas académicamente rigurosos y que requieran de funciones cognitivas complejas.[11] Esto distingue a la actual política curricular

---

[9] Como ejemplo, la competencia «Conocimiento de su cuerpo y conservación de su salud en armonía con su ambiente» (ECB-1° Ciclo), es desglosada en una serie de capacidades y actitudes relacionadas con salud, higiene y nutrición. Sin embargo, esta misma competencia, ahora identificada con el logro básico «maneja información y procesos para el conocimiento de su cuerpo y su ambiente», se desglosa en indicadores para primer y segundo grados que incluyen un número importante de estos relacionados con la anatomía y morfología animal –aspectos no incluidos en esta competencia en la ECB.

[10] Existen tanto estándares como otros instrumentos de política curricular en la región. No son idénticos, pero sí conforman ambos instrumentos del currículo prescrito. En la penúltima sección de este capitulo, se definen los estándares y los otros instrumentos de política curricular para señalar sus diferencias. En esta parte del capítulo, se tratan todos de forma semejante, en cuanto instrumentos del currículo prescrito que existen para formular objetivos para la escolarización.

[11] Evidentemente, la noción de *rigor* depende de la disciplina académica y del grado o nivel educativo al que corresponde. Metas rigurosas en Matemática, por ejemplo, incluyen aquellas que en la educación secundaria abordan temas centrales de geometría como posición, visualización, forma, simetría, congruencia y semejanza. Temas de proporcionalidad y también funciones, relaciones y ecuaciones, culminando por lo general con temas introductorios de análisis elemental como procesos infinitos (sucesiones aritméticas y geométricas, series aritméticas y geométricas, teorema del binomio, otras sucesiones y series, límites y convergencia de series, límites y convergencia de funciones, continuidad) y cambio (crecimiento y decrecimiento, diferenciación, integración, ecuaciones diferenciales, diferenciación parcial). Suele ocurrir que estas metas buscan desarrollar en los estudiantes habilidades para representar, reconocer equivalencias y realizar procedimientos rutinarios –*buscando al mismo tiempo* desarrollar habilidades más complejas, como por ejemplo investigar y resolver problemas o razonar matemáticamente (mediante la generalización, establecimiento de conjeturas, justificación y demostración, y axiomatización).

de América Latina de gran parte de los países del mundo, cuya preocupación apunta a reformar la educación según nuevos criterios de calidad.

Se podría argumentar, por lo contrario, que la discusión del rigor es menos importante que el rigor mismo. Es decir, importa más que las políticas curriculares propongan metas desafiantes para alcanzar niveles de desempeño que evidencian habilidades cognoscitivas complejas en las distintas disciplinas del currículo, que contengan una simple «declaración de principios» que discuta la importancia del rigor. Sin embargo, al estudiar los currículos de América Latina, la ausencia de una discusión acerca del rigor disciplinario parece ser un indicador de que este no ha constituido un criterio de importancia en la elaboración de tales políticas. La evidencia al respecto varía. Primero, casi todos los documentos curriculares contienen presentaciones acerca de la filosofía pedagógica-didáctica que fundamenta la propuesta curricular, y en estas discusiones tiene un lugar prominente la discusión de teorías de construcción psicosocial del conocimiento, perspectivas pedagógicas centradas en el alumno y otros similares. Las discusiones se presentan a menudo como declaraciones de principio sin ser acompañadas por detalles específicos de cómo estos se aplican a los propósitos concretos de las distintas áreas curriculares del currículo. Tampoco es frecuente que se preocupen por una fundamentación empírica o sustentada en evidencias para la elaboración de las propuestas curriculares, reflejando quizá la inexistencia de información apropiada derivada de evaluaciones o investigaciones empíricas nacionales sobre el aprendizaje de niñas y niños en el sistema escolar, o porque las tradiciones intelectuales con respecto al currículo en la región han concedido históricamente poca importancia a la investigación empírica. Por tanto parece prevalecer la opinión de que los currículos deben afianzarse en concepciones filosóficas globales y no en consideraciones de rigor a partir de las disciplinas.

Una explicación de lo anterior, probablemente aplicable a los currículos más recientes, es que se evitan concepciones de rigor académico en forma deliberada. La razón podría radicar en que tales concepciones se asocian a un enfoque tradicional academicista que es percibido como teórico y estéril con respecto a las exigencias del mundo contemporáneo. Otra posibilidad es que muchos de los proponentes de las nuevas perspectivas curriculares consideran que estas perspectivas son incompatibles con prescripciones curriculares de todo tipo y por ende, cuando se ven forzados a escribirlas, prefieren preparar documentos que privilegian la discusión teórica-filosófica de las teorías pedagógicas que inspiran la nueva perspectiva curricular, pero que son intencionadamente imprecisos y generales al discutir el currículo de las distintas asignaturas escolares. Inclusive, mucha de la tradición intelectual de la región podría militar en contra de la formulación precisa de objetivos.

La teoría curricular tradicional en la región, inspirada en la «nueva sociología» del currículo de la década de 1970 (Bernstein 1973) o en la teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto 1980; Devon 1983; Sica y Prechel 1981) surgida en gran medida de algunos economistas políticos e historiadores de economía de América Latina y África, principalmente, centra gran parte de su atención en la estructura de relaciones económicas y políticas –entre países, distintos grupos dentro de un mismo país e individuos– que se promueven o reproducen en los currículos. Como gran parte de la discusión acerca de la calidad se ha tornado «global», con interés creciente en la comparación internacional de objetivos y la participación en enormes pruebas internacionales de logros con sus tablas de posiciones comparativas de los logros de estudiantes de distintos países, posiblemente se vuelve difícil promover la discusión bajo esta concepción en muchos círculos intelectuales, cuyo frecuente escepticismo o inclusive hostilidad a la globalización es una manifestación actualizada de esta importante tradición intelectual.

Pero Latinoamérica, al sacrificar el rigor como uno de los criterios a tomar en cuenta, junto con perspectivas filosóficas orientadoras, hace caso omiso a la evidencia que se ha venido acumulando con respecto al hecho de que el mundo del trabajo y el mundo de la participación ciudadana en las democracias han experimentado importantes incrementos en el nivel de su demanda cognoscitiva. El resultado son políticas curriculares en las cuales el currículo está débilmente articulado con estas demandas cognoscitivas del trabajo y la vida ciudadana.[12] Prevalecen prescripciones curriculares caracterizadas por recomendar temarios superficiales, con la ausencia de muchos de los grandes temas o teorías que les dan sentido a las disciplinas.[13] Asimismo, se descarta la considerable evidencia empírica de que una de las maneras más eficaces de promover oportunidades educativas que aumenten la calidad educativa es precisamente formular instrumentos que señalen de manera clara objetivos curriculares rigurosos, desafiantes y significativos.

---

12 Gran cantidad de trabajo reciente ha documentado la creciente demanda por habilidades y conocimiento que exige la participación ciudadana eficaz y el mundo del trabajo –esto incluye el mundo del trabajo manual (Levy y Murnane 2005; Schneider 2005; Torraco 2002). Por otro lado, un estudio en 1999 de 40 documentos curriculares de 14 países latinoamericanos documentó exhaustivamente la prevalencia de tratamientos de temarios superficiales y poca articulación temática en ellos (Ferrer et al. 2006).

13 Entre las grandes teorías ausentes en muchos currículos de educación secundaria en Ciencias Naturales, se encuentran la teoría de la evolución y la teoría de la relatividad. Llama la atención, por ejemplo, que en muchos países latinoamericanos, un estudiante puede graduarse de la educación secundaria sin haber estudiado con algún nivel de profundidad la física posterior a Newton. Esto equivale a ignorar casi 300 años de importantes adelantos.

Estas características de vaguedad, ambigüedad, dispersión, contradicción y falta de rigor representan un desafío importante. Señalan debilidades centrales en las políticas referentes a la calidad de los resultados de la escolarización. Muchos países del mundo han hecho esfuerzos por construir instrumentos políticos que pretenden evitar muchas de estas dificultades. Por lo tanto, existen distintas opciones para fijar expectativas claras y de alto rigor y exigencia académica respecto de lo que deben aprender los y las estudiantes que pueden servir de ejemplo para la región.

1. Expectativas establecidas a partir del currículo

Un procedimiento para fijar expectativas claras se genera a partir de un sistema de metas curriculares que actúe como instrumento fundamental para alinear recursos, procesos e instrumentos de política educativa. Este tipo de sistema ofrece la posibilidad de que en él se establezcan criterios con relación al *progreso* de los estudiantes hacia las expectativas establecidas. Esa noción de progreso está a menudo del todo ausente, o poco desarrollada, en los sistemas de expectativas establecidas a partir de pruebas. Este método también permite incluir dimensiones axiológicas que no serían tan fáciles de fijar a partir del establecimiento de expectativas exclusivamente centradas en un sistema de evaluación.

Un ejemplo de un sistema de expectativas a partir del currículo es el de Japón. Existe en ese país un sistema de expectativas que forman un conjunto de instrumentos escritos a nivel del Ministerio Nacional, de las instancias en las distintas prefecturas, escuelas, etc., en donde, por ejemplo, la «Guía para la escuela básica», escrita por el ministerio, fija metas generales llamadas «objetivos», a las cuales se asocian desgloses llamados «de contenidos», que a su vez proporcionan información específica acerca de procesos e informaciones que se pretende que los estudiantes manejen. Un ejemplo, también tomado del área de las ciencias, se encuentra a continuación. En el caso de Japón, el objetivo general constituye la meta genérica, y el progreso o avance hacia el logro del objetivo se explicita en objetivos específicos por grado.

Es importante subrayar que las expectativas en Japón forman parte de un sistema –existen distintos instrumentos, escritos para distintas audiencias y propósitos. Su diferencia con el conjunto de mensajes curriculares en muchos países de América Latina radica en que las definiciones fundamentales de las expectativas son comunes –garantizando la congruencia o alineamiento entre instrumentos. De este modo, los libros de texto, los programas de capacitación y formación, y las pruebas escritas de la evaluación sistémica apoyan, juntos, un conjunto de expectativas comunes.

RECUADRO N° 2
GUÍA PARA LA ESCUELA BÁSICA, CIENCIAS, JAPÓN
(MONBUSHO-Ministry of Education, Science and Culture, 1995)

1. Objetivo

   Lograr familiaridad con la naturaleza y llevar a cabo observaciones, experimentos y otros estudios – y mediante estos cultivar la habilidad para resolver problemas y propiciar un genuino afecto por la naturaleza. Estimular la comprensión de fenómenos naturales y propiciar puntos de vista y el pensamiento científico.

2. Objetivos y contenidos por grado.

Tercer Grado

1. Objetivos

   Examinar y comparar plantas y animales familiares –y también el cuerpo humano, y estudiar con interés problemas que se descubren– cultivando así actitudes afectuosas hacia las criaturas vivientes y ampliar puntos de vista y pensamientos acerca de sus características físicas y los principios de su crecimiento.

   (Siguen otros objetivos por grado...)

2. Contenidos

   A. Criaturas vivientes y sus medios

      (1) Buscar, recolectar y cultivar plantas familiares, a fin de desarrollar la capacidad de examinar procesos de crecimiento y características físicas, tales como:

         a) las plantas crecen siguiendo ciertas secuencias, y algunas crecen a partir de raíces y/o tallos, otras de semillas;
         b) el cuerpo de la planta se conforma de raíces, tallo, hojas, etc., y la composición física es distintiva para cada especie...

   (Siguen especificaciones de otros contenidos...)

Otra alternativa es el modelo que se sigue en algunos estados australianos o en el estado de Nueva York en Estados Unidos, donde la piedra angular del sistema de expectativas es un documento que establece estándares de aprendizaje y que incluye una especificación de distintas etapas o estadios de avance,

que marcan hitos importantes en el logro del objetivo.[14] Un inconveniente importante de este tipo de especificación de metas es que agrega un documento más a la cantidad de instrumentos que deben manejar los diversos actores del sistema. Sin un esfuerzo técnico riguroso, esto aumenta la probabilidad de que el «ambiente curricular» en el que se desenvuelven algunos actores principales del sistema (magisterio, estudiantes, autores y editores de libros de texto, etc.) sea aún más confuso. Otro factor que suele contribuir a la confusión es que a menudo estos objetivos se fijan ignorando el problema de la formación y capacitación de docentes, y cuando esto sucede, frecuentemente los documentos que resultan tienen un lenguaje formal, poco significativo para el magisterio, y no se encuentran acompañados por distintos mecanismos que apoyen los cambios en la pedagogía de acuerdo con los objetivos establecidos. A veces tampoco se vinculan las metas con el sistema de monitoreo y evaluación, y cuando esto pasa también el lenguaje es a menudo excesivamente formal y genérico –poco operacional. Tanto el magisterio como el sistema de monitoreo y evaluación de un país tienen experiencia relevante en la operacionalización del currículo que, al no aprovecharse en el momento de la formulación de metas, estas últimas resultan casi siempre en expresiones formales sin posibilidades de implementación.

En América Latina existe el interés, en algunos países, de buscar instrumentos de este tipo –como por ejemplo, los estándares. Sin embargo, la exigüidad de investigación empírica y discusión acerca del currículo prescrito «abierto» (en contraposición a lo que es llamado en la «nueva» sociología del currículo el «currículo oculto»), aunque importante en el estudio de la dolorosa historia de la repartición inequitativa de oportunidades educativas en la región, provee muy pocas luces con respecto a la pregunta acerca de cuáles serían las características de un currículo prescrito tendiente a mejorar los resultados de la escolarización.

A nivel mundial, un aspecto importante de la discusión acerca del currículo ha sido su carácter comparativo e internacional. Los expertos en currículo, las asociaciones profesionales y gremiales, y los diseñadores de políticas se preocupan por cómo los estándares definidos en sus países se comparan con los de otros países, especialmente aquellos países que consideran importantes referentes culturales, de calidad, o socios económicos. Estos países consideran de suma importancia, por ejemplo, determinar qué tipo de expectativas en política curricular caracterizan a los países que han probado lograr altos niveles de

[14] En realidad, el modelo australiano influyó en el modelo de Nueva York. Actualmente, el Ministerio de Educación chileno está escribiendo objetivos curriculares orientados también por el modelo australiano. Presentamos aquí un ejemplo tomado de Australia en páginas posteriores.

rendimiento promedio de sus estudiantes en las pruebas internacionales comparativas a gran escala que se aplican regularmente entre los países desarrollados de Europa y Asia –y en las que comienza a aumentar el número de países participantes latinoamericanos.

América Latina, salvo notables e importantes excepciones, ha estado en gran medida ausente de esta discusión. Similar a la ausencia de una discusión del rigor, está ausente también una preocupación acerca de cómo se comparan las expectativas curriculares de sus países con las expectativas de los países que han logrado resultados sobresalientes en la escolarización de sus estudiantes a nivel mundial. Entre los países excepcionales en este sentido –que han incorporado la comparación de sus expectativas con expectativas de «nivel mundial» en el diseño de estándares o similares– se encuentran los recientes esfuerzos por desarrollar estándares en Chile, Guatemala y Honduras. En los tres países, la comparación internacional ha jugado un papel en las técnicas recientes que han utilizado para desarrollar estándares y son señal de un interés por aprender de otros países acerca de cómo promover oportunidades educativas con demostrable impacto sobre la calidad educativa, iniciativa que recién comienza en la región.

Desde mediados de la década de 1990 se ha venido explorando a nivel internacional la relación de las políticas curriculares con respecto a las oportunidades educativas que promueven o restringen el aprendizaje, y los logros académicos que resultan de estas oportunidades.[15] Enfocándose en caracterizaciones exhaustivas del contenido y expectativas de rendimiento en los estándares y libros de texto del mundo, algunos de estos estudios han arrojado informaciones con importantes implicancias para el desarrollo de la política curricular.

Estos hallazgos apuntan a una variedad de rasgos comunes a los países de alto rendimiento promedio que no comparten los países de rendimientos inferiores. Forman parte de lo que parece ser condiciones necesarias, pero no suficientes, para la realización de más altos niveles de logro escolar entre estudiantes.

Muchos países de bajo rendimiento tienen currículos que promueven la cobertura de largas listas de contenidos y habilidades en cada grado. En los países de alto rendimiento, sin embargo, es más común encontrar que estipulen la enseñanza y aprendizaje de un número más limitado de objetivos. Estos objetivos comúnmente debían explorarse a mayor profundidad que en el caso de los países de bajo rendimiento, y su finalidad es que los y las estudiantes deben dominarlos antes de pasar a nuevos objetivos en grados subsiguientes. Un currículo

---

[15] Esta sección resume hallazgos del Tercer Estudio Mundial de Matemáticas y Ciencias (TIMSS) que incluyó el primer estudio comparativo mundial exhaustivo del currículo prescrito (McKnight y Valverde 1999; Schmidt et al. 1999; Schmidt et al. 2001; Schmidt, McKnight, Raizen et al. 1997; Schmidt, McKnight, Valverde et al. 1997; Schmidt, Raizen, Britton et al. 1997; Stigler 1997; Valverde 2000; Valverde et al. 2002; Valverde y Schmidt 2000).

desenfocado, con extensas listas de objetivos por grado, es también típicamente un currículo con poca coherencia. Los estudios de los datos de TIMSS indican que procurar cubrir currículos extensos, da como resultado libros de texto y prácticas de enseñanza fragmentadas y sin continuidad. Es decir, los libros de texto y los docentes presentan objetivos de estas largas listas uno tras otro, en un intento de cubrirlos antes de que termine el año escolar con poco o ningún esfuerzo para explorar la relación entre estos conceptos o destrezas con ideas o temas fundamentales que los unen y dan significado. La pérdida de estas relaciones entre ideas (que forman parte de un riguroso aparato conceptual de las disciplinas) promueve que los estudiantes consideren las disciplinas como una serie de nociones aisladas y no como un todo disciplinario.

Estos estudios recientes también revelan importantes diferencias en cómo los sistemas educativos definen metas u objetivos. En un número de países de rendimientos promedio mediocres –podemos citar aquí el ejemplo de Estados Unidos– prevalece tradicionalmente una concepción en extremo estática de objetivos fundamentales. Esto es, los objetivos que se consideran fundamentales, se piensan que lo son a lo largo de toda la educación, lo que requiere que sean repetidos en muchos grados. La aritmética, por ejemplo, es una serie de contenidos y destrezas muy prominente a lo largo de todos los años de la enseñanza obligatoria. Incluso en octavo grado, cuando la mayoría de los países de alto rendimiento enfoca sus estándares en álgebra y geometría, la aritmética constituye una parte importante de los objetivos en Estados Unidos. Existen países en América Latina que presentan en sus políticas curriculares un perfil muy similar.

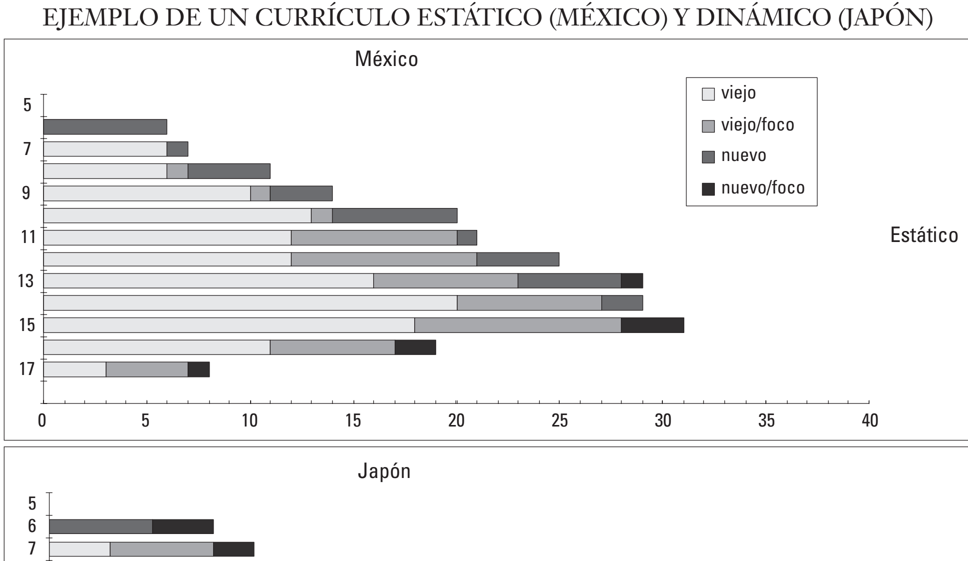
En países de alto rendimiento, cuando los objetivos son introducidos en el currículo, reciben una atención concentrada con la expectativa de que estos serán dominados de tal modo que los estudiantes están preparados para que se les presenten nuevos objetivos que deberán llegar a dominar en años subsiguientes. Metas enfocadas con claras prioridades constituyen los motores de una concepción dinámica de los estándares. En la mayoría de los países de alto rendimiento, cada grado ve la introducción de nuevos objetivos, los que reciben atención enfocada y que son explorados en profundidad como preparación para llegar a dominar objetivos cada vez más desafiantes en grados posteriores.

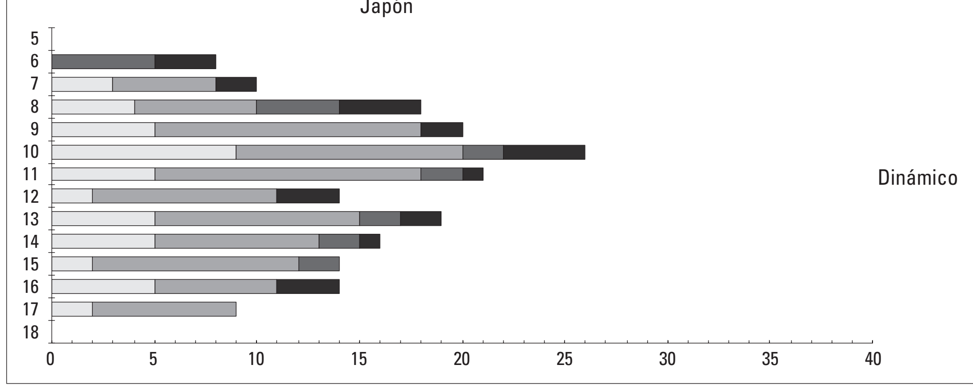
Una consecuencia de la falta de foco y coherencia, y de la perspectiva estática de los objetivos, es que tales currículos son poco rigurosos en comparación con otros países. Los materiales didácticos en estos países suelen cubrir una amplia gama de objetivos, la mayoría de ellos presentados por primera vez en la escuela primaria. El tratamiento es más bien ligero y superficial, no incluyendo mucho más que algoritmos y conocimientos de hechos e ideas aisladas. Estándares demandantes y propicios para estimular altos niveles de rendimiento parecen requerir contenidos y habilidades más sofisticados, explorados en

profundidad, a medida que los estudiantes avanzan en su escolarización. Los estándares rigurosos son el resultado de un proceso dinámico de transiciones hacia contenidos más complejos a partir del dominio cabal de objetivos más simples. El siguiente ejemplo proporciona un contraste entre el currículo estático de México, un país que escogió no publicar sus resultados durante su participación original en TIMSS, y el currículo dinámico de Japón, que estuvo entre los países de más alto rendimiento promedio en ese estudio.

Gráfico Nº 1

EJEMPLO DE UN CURRÍCULO ESTÁTICO (MÉXICO) Y DINÁMICO (JAPÓN)





Nota: cada columna horizontal representa el número de objetivos en términos de contenidos de Matemática que contiene el currículo prescrito para cada grado. El número de tópicos está representado en el eje horizontal. Los números en el eje vertical indican la edad normativa de los estudiantes en cada grado para propósitos de comparación internacional. La indicación «viejo» se usa para indicar objetivos que fueron introducidos en el currículo al menos en un grado previo. «Viejo/foco» indica objetivos propuestos en al menos un grado anterior –pero que se pretende que reciban atención concentrada en libros de texto y en la enseñanza. «Nuevo» se refiere a objetivos propuestos por primera vez, y «nuevo/foco» indica el subconjunto de nuevos objetivos que se pretende que reciban atención concentrada en el año en que son introducidos. Los perfiles de estos dos países representan concepciones distintas de la persecución de objetivos curriculares a lo largo de los años de escolarización.

Fuente: elaboración propia a partir de datos presentados por primera vez en Schmidt, McKnight, Valverde et al (1997).

Al estar ausentes discusiones acerca del rigor, y siendo escasos los esfuerzos específicos de contrastar la política curricular nacional con patrones internacionales entre los países de América Latina, es difícil tomar provecho de algunos de los más recientes hallazgos en el ámbito del estudio del currículo prescrito, a fin de aprovechar su potencial para propiciar oportunidades educativas que conduzcan a mayores niveles de aprendizaje. Estos mismos estudios han demostrado empíricamente cómo, en efecto, el currículo prescrito propicia y restringe oportunidades de aprendizaje y cómo estas a su vez afectan las probabilidades de lograr más altos niveles de rendimiento (McKnight y Valverde 1999; Schmidt et al. 2001).

2. Expectativas definidas a partir de un sistema de evaluación de altas implicaciones

Otra alternativa, que constituye también una de las primeras formas de definir expectativas que sigue vigente en muchos países del mundo, es mediante criterios de evaluación. Es decir, un sistema de pruebas con altas implicaciones[16] puede conformar el instrumento que formula las expectativas curriculares. Tal es el caso de las pruebas denominadas «Concourse» y «Baccalauréat» en Francia, y del «Abitur» alemán –así como en algunos países de la región latinoamericana donde ha habido, y siguen existiendo en algunos casos, pruebas de bachillerato de este tipo. En estos dos casos europeos, los criterios de evaluación fijan los contenidos de la formación inicial de docentes, su capacitación en servicio, el contenido de libros de texto, etc. De tal modo, el diseño de la prueba sirve para alinear distintos elementos de la política curricular y así enviar una clara señal de expectativas a docentes y estudiantes.

Generar expectativas claras a partir de un sistema de evaluación para la promoción tiene algunas importantes ventajas, puesto que la operacionalización del currículo (es decir, su formulación en términos mensurables) es requisito para generar instrumentos de medición, y al mismo tiempo los instrumentos en sí proporcionan ejemplos de los objetivos. Un ejemplo de una pregunta de biología en la prueba francesa de final de secundaria se presenta a continuación:

---

16 Por pruebas de «altas implicaciones» entendemos aquellas que se utilizan para tomar decisiones clave acerca de oportunidades de vida para los estudiantes. Entre estas pruebas incluimos aquellas que se usan para tomar decisiones acerca de la promoción de estudiantes de un grado o ciclo a otro, aquellas que asignan estudiantes a distintos tipos de oportunidades educativas (por ejemplo, a un programa vocacional o un programa preparativo para la educación superior), y las pruebas que determinan si un estudiante recibirá una credencial de conclusión de estudios secundarios. También consideramos de «altas implicaciones» aquellas pruebas que no tienen secuelas directas para el estudiante, pero sí para sus maestros o centro educativo, como aquellas que se vinculan a sistemas de incentivos y sanciones para docentes o escuelas.

RECUADRO N° 3
PARTE A (EXAMEN DE BACCALAURÉAT EN BIOLOGÍA DE PARIS, AMIENS, CRETEIL, LILLE, ROUEN, VERSAILLES[17])

«Se han tomado medidas de una muestra de células durante la interfase que precede a la mitosis. En ellas se ha descubierto lo siguiente:

- Se ha duplicado la cantidad de ADN en el núcleo, y
- Se ha incrementado el peso de las proteínas citoplasmáticas

Utilizando diagramas cuidadosamente seleccionados, concisos, y claramente anotados, ilustre los dos procesos que toman lugar en la preparación para la mitosis. Limite su contestación a las etapas que toman lugar en el núcleo de la célula. Sin detallar el proceso de síntesis de proteínas, explique cómo estas dos etapas preparan a la célula para conservar:

- su información genética, y
- su masa proteica de una generación a la siguiente.»

Evidentemente, la claridad de la visión en las pruebas en cuanto a objetivos del currículo de biología de la educación secundaria –tanto los contenidos, el nivel de expectativas en términos de rigor académico y expectativas acerca de lo que deben de saber hacer los estudiantes con el contenido aprendido–, en el caso de Francia, proporciona ejemplos utilísimos para la planificación de la instrucción. En el año 1993, cuando fue empleada esta pregunta en el Baccalauréat, el 51% de los estudiantes franceses rindieron esta prueba –todo aspirante a la educación superior debía rendirla (Britton y Raizen 1996).

Una limitante de la generación de expectativas claras a partir de un sistema de evaluación radica en su carácter deductivo, un tanto conductista, en el que se asume que las pruebas esclarecen los objetivos curriculares y que al responsabilizar a los maestros y estudiantes de su logro, se ha proporcionado información y motivación suficiente para cambiar prácticas pedagógicas y, por consiguiente, los logros de los estudiantes. Se admite entonces que el estímulo de la prueba basta para lograr el efecto de la renovación de la práctica pedagógica y el consiguiente mejoramiento en el logro. También se habla a veces de que fijar objetivos usando únicamente pruebas tenderá a restringir el currículo implementado a tal punto que lo único que se exploraría en el aula sería el contenido de las pruebas. Esto sin duda se transformaría en algo especialmente preocupante si las pruebas no evalúan contenidos y habilidades importantes.

---

[17] Ejemplo tomado de American Federation of Teachers and National Center for Improving Science Education (1994).

(El anterior ejemplo de Francia difícilmente puede llamarse ejemplo de una medición simple tendiente a bajar el nivel del currículo implementado).

Otro factor limitante es que no permite tomar en cuenta el aprendizaje o el progreso cuando se proponen metas absolutas para años terminales. Es decir, no es posible determinar distintos estadios de dominio de las metas que podrían mostrar los estudiantes conforme transitan por experiencias educativas sucesivas a lo largo de su carrera escolar.

II. Evaluación

Quizá lo más evidente es la relativa corta historia de la evaluación estandarizada en América Latina. La gran mayoría de los sistemas nacionales de evaluación surgieron en la década de 1990. Por lo tanto, salvo excepciones notables como es el caso chileno, los distintos actores del sistema educativo se encuentran aun ahora familiarizándose con este tipo de evaluaciones. Muchos observadores y actores en los sistemas educativos de la región comentan que la introducción de la evaluación estandarizada ha sido precipitada, sin mucho trabajo preparatorio con las escuelas u otros actores. Inclusive se habla a veces de introducción forzosa o impuesta (por autoridades nacionales o por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano). No es por tanto sorprendente que algunas de las nociones que más se presentan en el temario de una discusión sobre la evaluación en Latinoamérica sean las de autoridad y poder. Como vimos anteriormente, son importantes temas en la tradición intelectual latinoamericana en el ámbito del currículo. Muchas de las objeciones a las pruebas estandarizadas son posiblemente atribuibles a la manera en que estas fueron introducidas y se usan en la región como instrumento de política educativa. En tal caso, la consideración de los méritos (o la falta de méritos) de estas evaluaciones no siempre deriva de un escrutinio de sus características técnicas, sino más bien proviene de conclusiones a partir de la percepción de sus orígenes y consecuencias políticas.

Las pruebas estandarizadas se introdujeron en un número importante de países como resultado de decisiones de autoridades, a veces inclusive como parte de convenios con donantes internacionales. Fue inusual que la introducción fuera precedida por esfuerzos de consulta nacional o con los actores educacionales en sentido más estricto. La introducción, además, no parece haber sido en muchos casos precedida por pilotos o esfuerzos experimentales destinados no solo al cuidadoso diseño de instrumentos válidos y apropiados, sino también como esfuerzo de experimentar cómo socializar la idea de las pruebas como instrumento de política, de demostrar sus beneficios y de encontrar cómo limitar sus consecuencias indeseables.

Esto fue seguido en muchos países por una difusión extensa de resultados, casi siempre con reacciones condenatorias a la educación (y a menudo en particular los docentes) por parte de la prensa y otros medios, inclusive a veces los propios gobiernos. Las publicaciones oficiales, y ciertamente las periodísticas, casi nunca se cuidaban (ni se cuidan en la actualidad) de reconocer las limitaciones de las pruebas y el carácter probabilístico de sus resultados (realizan inferencias acerca de muestras –en especial muestras de preguntas tomadas a partir del universo amplio de posibles preguntas que se pueden formular para determinar si una o un estudiante ha logrado dominar algún contenido escolar). De tal modo que los resultados conducían a pronunciamientos globales sobre la calidad de la educación nacional sin admisión de las importantes limitaciones e implicancias de tales generalizaciones.

De allí que no sorprenda la preocupación de muchos actores en los sistemas educativos por el tema del poder y la autoridad –la historia vivida en la región y la tradición intelectual hace que esa preocupación sea inevitable. Cuando se tiene además la oportunidad de examinar las pruebas o la documentación técnica que les corresponde, y se comprueba a veces sus debilidades técnicas– esto conduce a conclusiones casi inevitables. Dado lo anterior, al mismo tiempo que se observa la firmeza con que las autoridades hacen sus pronunciamientos acerca de lo que las pruebas revelan, se acentúa sin duda más la impresión de que la validez o calidad técnica no importa tanto como sí el uso de las pruebas para avanzar las agendas políticas de las autoridades del gobierno. Inclusive esta impresión seguramente es alimentada en aquellas ocasiones, que quizá no sean las más comunes pero sí muy conocidas, en que los ministerios o gobiernos no publican resultados. En esos casos los grandes operativos nacionales de medición, seguidos de un silencio absoluto por parte de las autoridades con respecto a los resultados, fácilmente lleva a la suspicacia de que la política tiene la primacía cuando de pruebas estandarizadas se trata. Estas pruebas casi siempre comparten características técnicas básicas –son a menudo instrumentos con preguntas de opción o escogencia múltiple y en principio casi todas referidas a normas, y por tanto muchos asocian ese tipo de prueba con la agenda en política educativa de las autoridades gubernamentales.

Semejante a lo anterior, también pesa que la introducción de las pruebas estandarizadas en muchos países se dio casi en forma simultánea con reformas curriculares que enfocaban nuevas perspectivas pedagógicas. Estas perspectivas, a menudo basadas en nociones de la construcción psicosocial del conocimiento, el reconocimiento de la existencia de múltiples tipos de inteligencia, etc., casi nunca ha sido encarnada en las pruebas estandarizadas. La disonancia entre los nuevos currículos propuestos y las perspectivas curriculares de las pruebas estandarizadas puede ser el origen de muchas posiciones críticas respecto de las pruebas. Por ejemplo, podría explicar la gran cantidad de opiniones de que las

pruebas no pueden responder a las necesidades de información de docentes o expertos en currículo. También, la opinión de que los supuestos básicos de las técnicas de medición cuantitativa en educación son incompatibles con las nuevas perspectivas curriculares parece encontrar sustento en esto.

Todo lo anterior pareciera en algunos casos alimentar la idea de que la evaluación estandarizada es un producto de las necesidades de información de las autoridades gubernamentales. Por tanto es una evaluación incompatible con las perspectivas pedagógicas-didácticas promovidas en los nuevos currículos y que las agencias de evaluación están poco preocupadas por la validez de sus inferencias acerca de la calidad de la educación.

Esta percepción de la evaluación estandarizada señalada en párrafos anteriores pareciera confluir naturalmente con lo que podríamos llamar una suerte de «nihilismo métrico». ¿En qué consiste este «nihilismo métrico»? Se trata de una posición que se observa con frecuencia entre muchos críticos de la evaluación en América Latina, que considera imposible que la medición cuantitativa arroje informaciones que iluminen el fenómeno de la educación. Una variante de esta posición es una convicción de la invalidez sustancial de la medición cuantitativa, aunque mitigada a veces por un reconocimiento de que las pruebas estandarizadas pueden recoger alguna información superficial, insuficiente para el propósito de entender el sentido profundo del aprendizaje que quizá requieran algunos de sus actores clave (como por ejemplo docentes), pero que satisfacen las necesidades superficiales de información de diseñadores de políticas e interesados que están bastante alejados del trabajo educativo en aulas.

Frente a estas formas de comprender la evaluación de una manera tan reduccionista, simplificadora y limitante, existen otras posiciones que se pueden tomar al considerar que las necesidades de información de agentes externos al aula son legítimas y que pueden ser suplidas por sistemas de pruebas. El público en muchos países de América Latina ha demostrado que demanda informaciones, como por ejemplo: ¿cómo se compara lo que logra mi hija o hijo en la escuela con lo que debiera lograr allí de acuerdo al currículo oficial?, ¿cómo se compara la calidad de distintas escuelas, o la calidad de la educación de mi provincia con respecto a otras escuelas o provincias? La educación es una importante inversión social y resulta difícil rechazar la idea de que los inversionistas tienen legítimo interés en monitorear algunos indicadores acerca de cuán bien va su inversión En esta posición, que podríamos llamar de «postempiricismo métrico», se considera fundamental responder a estas necesidades de información asumiendo la responsabilidad de proporcionar indicadores educativos con grados aceptables de validez y confiabilidad, y al mismo tiempo procurando desarrollar instrumentos de evaluación capaces de rendir apropiada cuenta de la inversión social, sin vulnerar inapropiadamente las instituciones educativas. Esta posición reconoce la legitimidad de muchas de las críticas a la evaluación y

en paralelo busca fundamentar las evaluaciones respecto del reconocimiento riguroso del carácter probabilístico y perfectible de la medición de logros y aprendizajes, en donde se reconoce que la validez y la confiabilidad son cuestiones de grado que exigen el continuo mejoramiento y refinamiento técnico.

Lamentablemente, el nihilismo métrico implica que las escuelas estarían libres de los llamados a la transparencia y apertura al escrutinio ciudadano al que están sujetas otras instituciones públicas o instituciones privadas de interés público. Una posición postempiricista constituye una sólida y viable alternativa, porque puede sobreponerse al empiricismo ingenuo de algunos defensores de la evaluación que no enfrentan de lleno su carácter probabilístico, perfectible, y que no enjuician con suficiente criticidad los problemas que supone la habitual ausencia de consideraciones rigurosas de los problemas de validez y confiabilidad que a menudo aquejan a los sistemas de evaluación actuales en la región. Esto es importante porque los desafíos técnico-políticos que enfrentan los sistemas de medición de la calidad en América Latina son considerables.

El compromiso de los gobiernos con la evaluación en la región es a menudo tibio, sujeto a los vaivenes de la inconsistencia de prioridades políticas. Existen, por ejemplo, unidades a cargo de las pruebas en algunos países que en muchas oportunidades no tienen claridad con respecto a su presupuesto, inclusive a menos de seis meses antes de aplicar una prueba a nivel nacional. Estas unidades a veces deben contratar personal, desarrollar y validar pruebas, y aplicarlas a nivel nacional, todo en cuestión de unos pocos meses. Incluso algunas veces las unidades no cuentan con los recursos necesarios para cubrir funciones vitales: recientemente un país de la región que aplicó pruebas en múltiples grados y asignaturas a nivel sistémico por primera vez no contaba con los recursos asignados para la captura y análisis de los datos, encontrándose las pruebas almacenadas en una bodega sin un plan claro para afrontar la necesidad. El problema fue resuelto acudiendo a la ayuda internacional. Este es un ejemplo de la fragilidad que a menudo caracteriza la evaluación en América Latina. Una fragilidad que dificulta el desarrollo técnico y la consolidación política de la evaluación.

La vaguedad y falta de priorización en los currículos prescritos de la región también son un importante obstáculo para la evaluación. Muy a menudo las pruebas nacionales no están alineadas con el currículo prescrito, precisamente porque no existen criterios claros con los cuales lograr convergencia. Con frecuencia un enfoque curricular inspira el currículo nacional, y un enfoque diferente fundamenta la prueba nacional, contribuyendo a una cacofonía de mensajes que difícilmente pueden ayudar a impulsar enseñanzas y aprendizajes significativos. Este es un obstáculo especialmente prominente en países federativos como Argentina y Brasil, donde o no han existido currículos nacionales, pero sí pruebas nacionales, o los currículos nacionales son débiles o poco comparables con los currículos estatales o provinciales. Es esperanzador ver los

casos de Chile, que ha incluido la evaluación y el currículo en una misma unidad ministerial, y de Honduras y Guatemala que en sus nuevos esfuerzos por escribir estándares han también abordado el desarrollo de sistemas de evaluación que miden con referencia a estos estándares y que buscan las herramientas técnicas para hacerlo cada vez con mayor rigor. En Chile, sin embargo, en la recién aprobada Ley General de Educación (2009), se crea un nuevo marco institucional en el que la evaluación es separada del ministerio y asumida por una Agencia de Calidad de la Educación externa. La alineación de currículo y evaluación es crucial para la validez de ambos, pero la región aún se encuentra experimentando con respecto a las disposiciones institucionales apropiadas para estas dos áreas. En la actualidad, asumir la alineación de currículo y evaluación como un desafío institucional prioritario no es común en la región.[18]

III. Una estructura de políticas en estándares y evaluación

La sociedad y los Estados en América Latina enfrentan importantes retos en la gestión del sistema educativo, los que al considerarse inevitablemente conducirán al replanteamiento de sus sistemas de políticas en evaluación y currículo. Uno de los retos más importantes, y el más relevante para consideraciones en esta área de políticas educativas, es el tema de la calidad. La preocupación por la calidad resulta ser primordialmente una preocupación por el contenido de la escolarización. Es decir, es una preocupación por lo que se aprende en la escuela y, por consiguiente, por lo que se enseña. Asumir responsabilidad por lo que se aprende en la escuela constituye un desafío importante para la política educativa, un desafío que, como hemos visto, muchos países han enfrentado con distintos niveles de éxito.

---

[18] Por otro lado, Chile también confronta importantes problemas en su sistema de evaluación: está desafiado por una larga tradición de publicaciones de tablas comparativas o «rankings» de sus escuelas en la prensa que usan los resultados de las pruebas nacionales. Se interpretan estos como indicadores de efectividad o calidad de las escuelas sin que el instrumento presente las características apropiadas para tales inferencias. Desde 1999, el SIMCE presenta las características técnicas para ser comparable de año en año. Son muy pocos los sistemas de evaluación en América Latina que presentan esta característica. Aun cuando el diseño tradicional del SIMCE se ha llamado «referido al currículo», presenta esencialmente las características (lo que es común en la región) de una prueba referida a normas. Las preguntas (o ítems) se escriben con referencia a una tabla de especificaciones cuyas categorías principales se derivan del currículo, pero todos los procesos de selección, depuración y desarrollo subsiguientes de los ítems se hacen siguiendo los procedimientos clásicos de las pruebas referidas a normas. Desde 2006, el SIMCE de 4º básico se reporta de acuerdo con criterios definidos de logro, y el proceso de desarrollo de Mapas de Progreso como parte de la política curricular proporciona una herramienta de gran valor para pasar a un modelo de medición más acorde a una evaluación referida a criterios curriculares.

El desafío mayor que hemos identificado en este capítulo es el de contar con un sistema de mensajes convergentes. Por tal razón, hemos hecho hincapié también en lo importante que es que las especificaciones de metas curriculares sean formuladas en forma clara, operacional y ejemplificada. Las políticas curriculares en los programas nacionales de estudios, estándares, o currículo nacional son a menudo vagas, ambiguas, dispersas y poco demandantes en relación a otras partes del mundo. Las pruebas estandarizadas que se administran en los mismos países casi nunca se desarrollan para usar el currículo prescrito de manera rigurosa como referente en la definición de áreas a evaluar, puntajes de corte, niveles de rendimiento, etc. Ante este desafío, un sistema articulado de políticas en evaluación y currículo surge como una alternativa prometedora y responsable. Un sistema de instrumentos políticos de este tipo podría resolver los problemas de falta de claridad, de especificidad y de debilidad en la convergencia de mensajes. Asimismo, podría estructurar un debate acerca de las políticas educativas apropiadas a las aspiraciones de competitividad y excelencia de nuestras naciones, tendiente a resolver los problemas que suponen objetivos magros.

En este capítulo hemos concentrado nuestra atención en evaluación y estándares, que son los temas que nos atañen. Sin embargo, es importante recordar que estos no pueden ser más que un subconjunto de los instrumentos necesarios para buscar calidad en un sistema educativo. Sin atender los otros temas que forman parte de lo que se aborda en este libro (financiamiento, formación del magisterio, etc.), ningún sistema de evaluación y estándares será capaz de garantizar calidad. En este capítulo tratamos el tema de la calidad a partir de políticas de este tipo, reconociendo que deben formar parte de un conjunto comprensivo de instrumentos que buscan complementarse en la búsqueda de la calidad.

Un sistema articulado de políticas en evaluación y currículo debe contar, como punto de partida, con una definición clara de lo que se entenderá por «calidad» en el logro escolar. Partiendo de esta definición fundamental, debidamente apoyada en instrumentos de política curricular pertinentes, se puede diseñar un sistema de instrumentos de monitoreo y evaluación capaz de proporcionar indicadores de cómo los agentes y distintos componentes institucionales del sistema educativo persiguen las metas de calidad, y sobre cuáles características sistémicas (como prácticas de instrucción, formación inicial y continua de docentes, libros de texto, etc.) son mejores para lograr estas metas. Un sistema articulado que siga estos principios será capaz de producir evidencias para la toma de decisiones por parte de las autoridades educativas y también ayudará a orientar la atención de quienes toman decisiones políticas y de la sociedad cuando se trate de considerar diferentes alternativas de política y gestión para impulsar metas de calidad educativa.

El fin que se persigue con la articulación de un sistema como el descrito, es el de establecer mecanismos permanentes, sólidamente institucionalizados, para

establecer y revisar metas de aprendizaje, y de medición de su logro. Asimismo, se puede buscar fundamentar un marco institucional de políticas y normas con respecto al uso que se quiere y puede hacer de los resultados de evaluaciones, que sirva a su vez como piedra angular de un conjunto de políticas claras en donde se establecen y se aceptan responsabilidades de todos los actores que intervienen o deben de intervenir en el proceso de alcanzar las metas de calidad del sistema educativo. Sobre este tipo de políticas de responsabilización (*accountability*) se está debatiendo en gran manera en América Latina. Un sistema articulado de instrumentos de política curricular, como el que revisaremos a continuación, puede servir como base de un sistema de responsabilización formal, con su conjunto de incentivos y/o sanciones específicas para diversos actores y su sistema de pruebas censales. También puede ser útil para racionalizar las políticas de currículo, sin formar parte de un sistema formal que asigna responsabilidades recíprocas a agencias y a actores individuales.

Un sistema articulado de políticas de currículo y evaluación contesta mediante instrumentos políticos claros las expectativas educativas del sistema en torno a tres preguntas fundamentales –preguntas que formulan la gran mayoría de los actores y de las instituciones que forman parte del sistema educativo. Estas preguntas son, en orden:

- ¿Qué deben aprender los estudiantes?
- ¿Qué deben enseñar los maestros?
- ¿Cómo evaluar y monitorear lo que se aprende y se enseña?
- ¿Qué acciones se deben de tomar de acuerdo con los resultados de la evaluación y monitoreo?[19]

Un sistema articulado formula, sucesivamente, instrumentos que juntos constituyen los seis elementos o funciones básicas del sistema –no siempre se formulan como instrumentos distintos, pero las seis funciones son comunes a la mayoría de los casos de establecimiento de sistemas articulados de políticas de currículo y evaluación basadas en criterios de calidad que se detallan a continuación.

[19] Frente a estas preguntas de la política curricular y la evaluación existen otras relativas a las condiciones en que se aprende y se enseña, que comúnmente competen a otros aspectos de la política educativa. Por ejemplo, determinar qué deben aprender estudiantes y enseñar profesores implica compromisos con respecto a la dotación física de ambientes escolares, entrenamiento de docentes, libros de texto, etc. La idea de políticas articuladas de currículo y evaluación apunta a que pueden también orientar otras áreas de la política educativa, como por ejemplo el financiamiento. Es poco frecuente que las políticas de financiación consideren lo que parece ser la pregunta fundamental: «¿cuánto cuesta una educación de calidad?». Un sistema de políticas articuladas en el currículo prescrito como el que describimos aquí puede proporcionar insumos para contestar esa pregunta.

Tabla Nº 1
FUNCIONES BÁSICAS DE UN SISTEMA ARTICULADO DE POLÍTICAS DE CURRÍCULO Y EVALUACIÓN

Elemento	*Función*	*Ámbito técnico / político*
1. Marco curricular	Define el ámbito curricular a partir del cual se tomarán decisiones acerca de metas y prioridades.	Corresponde al currículo 'potencial' –el universo curricular del cual las metas y prioridades serán una muestra.
2. Metas de aprendizaje	Establecen los elementos curriculares de los que se hará cargo el sistema educativo.	Definen el currículo prescrito.
5. Estándares de aprendizaje	Esclarecen los objetivos de aprendizaje mediante su operacionalización y ejemplificación.	
4. Hitos de logro	Esclarecen en forma operacional y ejemplificada los puntos críticos de progreso hacia el logro de las expectativas de aprendizaje.	
5. Expectativas pedagógicas	Esclarecen, en forma operacional y ejemplificada, las oportunidades de aprendizaje que demandan las expectativas.	Establecen elementos para la implementación del currículo intencional.
6. Especificaciones de monitoreo y evaluación.	Establecen sobre cuáles expectativas e hitos el sistema de evaluación se responsabilizará por documentar.	Establecen las responsabilidades de monitoreo.

Fuente: elaboración propia.

Resumen de elementos/funciones en el establecimiento de claras expectativas acerca de lo que se aprenderá en la escuela

Marco curricular. Las metas específicas son parte de un intento por guiar el sistema educativo de acuerdo con concepciones de calidad de resultados. En la mayoría de los países, los recursos para la educación no bastan para abordar todas las metas posibles –ni tan siquiera todas las deseables. Las metas se deben de escoger como las más deseables dentro del rango de lo posible. Un marco curricular de base es un documento que describe el rango completo de las posibilidades en cada disciplina, aunque probablemente no todas estas posibilidades se concreten entre las expectativas que se fijen subsiguientemente. Los marcos establecen no solo contenidos disciplinarios (por ejemplo, tópicos en Matemática), sino que además qué se espera que los estudiantes sean capaces de hacer a partir de esos contenidos. También pueden establecer temas generales y orientaciones básicas que tienen una relación menos directa con contenidos y habilidades estrictamente disciplinarios (por ejemplo, la importancia de la Matemática para una sociedad).

Metas de aprendizaje. Las metas son acuerdos acerca de los fines deseados de la escolarización, tomados a partir del rango de metas posibles. Los marcos establecen lo posible, las metas establecen que lo que se ha acordado es lo más

deseable y lo prioritario. Mientras que los marcos son inclusivos, estableciendo un rango amplio de posibilidades, las metas son exclusivas, excluyendo todo salvo algunas metas escogidas. Existen dos requisitos básicos para tener metas: se necesita establecer fines deseables para la escolarización y se necesitan acuerdos. Sin una visión clara de los objetivos es imposible establecer metas, pero sin acuerdos o consensos acerca de esos objetivos solo resultarán metas en sentido formal, sin mucha posibilidad de servir como herramientas para el cambio. Es vital tener presente, a la hora de tomar decisiones acerca de metas, que un modelo de enseñanza-aprendizaje que dé prioridad a la construcción psicosocial y a la aplicación del conocimiento, al desarrollo de actitudes, y a procesos centrados en el estudiante, requiere muchos más recursos que modelos educativos anteriores. Uno de los recursos más importantes es el tiempo: un modelo como el descrito simplemente tomará más tiempo para explorar a profundidad una cantidad menor de contenidos o temas. De tal modo, se deben tomar decisiones muy precisas acerca de cuáles elementos curriculares son prioritarios y cuáles no. Esto subraya la importancia de las formulaciones de metas.

Estándares de aprendizaje. A diferencia de las metas, los estándares se formulan en términos específicos, objetivos y mensurables[20] u observables. Son el resultado de un proceso tanto político como técnico-pedagógico de búsqueda de consensos. Esclarecen el contenido de los acuerdos acerca de las metas (más generales de aprendizaje) y por ello a menudo descubren desacuerdos o diferencias entre distintos actores sociales que no se evidencian en el lenguaje general de esas metas. La función de los estándares es, por un lado, dar solidez a los acuerdos acerca de metas y, por el otro, proporcionar un mensaje curricular básico para el desarrollo de planes de estudio, libros de texto, etc. Ambas funciones se cumplen al proporcionar especificaciones claras y sin ambigüedad en las metas.

Hitos, benchmarks *o indicadores progresivos de logro.* Hemos establecido que los estándares esclarecen los fines u objetivos de la escolarización en términos de las áreas curriculares. Describen la meta al final de una serie de procesos y actividades de cambio a lo largo de la trayectoria escolar. Estos cambios ocurren a lo largo del tiempo, y deben ser monitoreados con regularidad para determinar si distintos elementos del sistema se acercan a los fines esperados.

---

[20] Por mensurable se entiende en forma en que se proporcionan elementos para reconocer cuando el estudiante ha cumplido la expectativa, es decir, por mensurable entendemos «susceptible de ser confirmado empíricamente» y por lo tanto no estamos pretendiendo circunscribir la noción a únicamente aquello que pueda ser medido en las pruebas escritas, o de opción múltiple, sino un rango amplio de procedimientos de verificación empírica tanto cuantitativos como cualitativos.

Los hitos o indicadores de logros son señales en el camino que nos permiten determinar el progreso de los alumnos hacia el logro de la meta. En muchos países, las funciones de estándares e indicadores de logro se cumplen en un mismo instrumento.

Expectativas pedagógicas. Los estándares y los hitos de logro deben ser interpretados para el quehacer diario de la instrucción, y dos de los intérpretes clave son el magisterio y los productores de material didáctico. A ambos les compete el desafío de traducir los estándares en términos de oportunidades educativas concretas. Un sistema de gestión del sistema educativo basado en el esclarecimiento de expectativas no puede considerarse completo con la sola publicación de los acuerdos. El acuerdo o consenso en las expectativas debe incluir un acuerdo o compromiso de actuar de acuerdo a las decisiones, formulando y ejecutando programas concretos de desarrollo de material didáctico, y de formación y capacitación docente alineados con los estándares.

Especificaciones de monitoreo y evaluación. Estas especificaciones representan acuerdos acerca de cómo se medirá el cambio y progreso educativo en diversos aspectos del logro académico, oportunidades de aprendizaje y otros elementos del sistema educativo. Las especificaciones de monitoreo y evaluación describen las mediciones que se tomarán para determinar si los indicadores de logro se han alcanzado. Consiste en una especificación detallada de cómo procederá el sistema en la recolección y valoración sistemática de información acerca de la necesidad (demanda), el diseño, la implementación, el impacto y la efectividad de políticas, programas y otras prácticas políticas y administrativas del sistema educativo. Tales prácticas de evaluación y monitoreo estarían diseñadas para informar de un modo tendiente a mejorar las propias prácticas evaluadas. La evaluación en un sistema de políticas curriculares, basado en expectativas claras de aprendizaje, tiene el propósito fundamental de monitorear, evaluar y reportar públicamente el progreso del ministerio, otras instancias administrativas, directores de centros educativos, docentes, estudiantes, etc. hacia el logro de expectativas y otros fines establecidos para el sistema. Corresponden, por tanto, a una definición de las responsabilidades de cada actor frente al sistema educativo y a la sociedad en general –define los elementos acerca de los cuales rendirán cuentas estudiantes, maestros, escuelas, Ministerio de Educación, etc.

Un ejemplo útil de algunos de los aspectos que discutimos en este esquema, es el caso de Australia Occidental, en donde se prescriben estándares de aprendizaje que al mismo tiempo incorporan hitos progresivos de logro y que se muestra a continuación.[21]

[21] Este ejemplo se ha tomado de Ferrer (2006).

RECUADRO Nº 4

AUSTRALIA OCCIDENTAL

Estándares y niveles de desempeño para las Ciencias Naturales
Eje: Energía y Transformación

Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Niveles 4 a 8
Los estudiantes comprenden que la energía es necesaria para diferentes propósitos en la vida cotidiana.	Los estudiantes comprenden las diferentes maneras en que se transfiere la energía, y también que ésta es utilizada en sus distintas formas con diferentes propósitos.	Los estudiantes comprenden diferentes patrones de uso y algunos tipos de transferencia de energía.	
En este nivel: Los estudiantes observan y describen experiencias concretas a partir de la exploración sensorial del mundo físico que los rodea. Reconocen algunas fuentes de energía, sus usos y reconocen que puede cambiar.	*En este nivel:* Los estudiantes describen las causas y efectos relacionados con fenómenos observables y reconocen las transformaciones ocurridas en un plano real y concreto.	*En este nivel:* Los estudiantes realizan generalizaciones basadas en observaciones concretas del mundo físico. Comprenden que la energía puede ser transferida y transformada, y describen sus propias observaciones. Establecen relaciones entre patrones de uso, fuentes y receptores de la energía. Utilizan estos patrones para realizar predicciones sobre fenómenos y relaciones que trascienden el entorno inmediato y su experiencia personal.	
Especificaciones y ejemplos Los alumnos reconocen que la energía puede ser transferida o transformada. Describen cómo la alimentación les provee de energía para moverse y jugar. Reconocen que la energía de una batería se transfiere a un juguete eléctrico para hacerlo mover, encender una luz o producir un sonido. Observan que empujar o tirar de un auto de juguete es una forma de energía para hacer que se desplace.	*Especificaciones y ejemplos* Los alumnos comprenden que la energía puede ser transformada para utilizarse con diferentes propósitos. Reconocen que encender un calentador eléctrico o cocina produce calor y que, mientras uno se utiliza para calentar un ambiente, el otro sirve para cocinar alimentos. Comprenden que la energía puede transferirse de un objeto a otro. Describen cómo la electricidad, el gas o la madera utilizados en una cocina pueden calentar una sartén y luego los alimentos que contiene. Identifican situaciones en que se transfiere energía, tales como el pedaleo en una bicicleta o el viento en la propulsión de un velero.	*Especificaciones y ejemplos* Los alumnos relacionan la transferencia de energía con el uso que se le da a esa energía. Describen que los objetos en movimiento –como un bate–, contienen energía que puede ser transferida a otros (una pelota). Comienzan a utilizar terminología específica como energía cinética para identificar energía y movimiento. Explican que la energía puede ser transferida a través de acciones como empujar, jalar o golpear, tales como la dirección y cantidad de energía utilizada para lograr un gol en fútbol. Comprenden que parte de la energía de los neumáticos de un auto	

Un sistema de políticas educativas basado en expectativas claras de aprendizaje requiere de una operacionalización curricular de la calidad para que puedan diseñarse indicadores que permitan el monitoreo sistémico, es decir, la observación de cómo los diversos elementos, actores y agencias del sistema educativo trabajan para conseguir la calidad en los aprendizajes de los y las estudiantes. La definición de expectativas sirve para delimitar los aspectos del currículo con el fin de generar indicadores y vincularlos entre sí. Estos proporcionan un «lenguaje operacional» para ligar la definición curricular de la calidad con los indicadores del sistema. Un sistema bien definido de expectativas con respecto a lo que se debe aprender y enseñar, se usa para caracterizar indicadores de logro, aprendizaje, cobertura curricular, oportunidades para aprender, etc. También puede proporcionar criterios para evaluar libros de textos, prácticas pedagógicas, material didáctico, etc. según los mismos términos de referencia. Contando con un conjunto de especificaciones operacionales de la calidad como el descrito, el sistema será capaz de generar datos estructurados para monitorear la calidad de forma cada vez más válida y útil.

Conclusión: una mirada al futuro

En este capítulo se ha procurado revisar la experiencia latinoamericana en cuanto a los estándares y la evaluación, contrastándola con patrones mundiales. Se ha buscado retratar el significado de estos contrastes y se han presentado ideas de cómo algunos de los retos más prominentes se podrían resolver.

Lo anterior deja muchas preguntas que parecen fundamentales, tanto para sistemas nacionales de política curricular y evaluación como para la comunidad educativa y sociedad latinoamericana en general:

- ¿Es acaso posible o deseable reconducir los esfuerzos de evaluación, reconociendo falencias en su introducción, procurando compensar estas con esfuerzos mayores de socialización y genuina consulta?
- ¿Es posible aprender de estas falencias en la introducción de la evaluación de tal modo que los nacientes esfuerzos por desarrollar estándares las eviten, procurando así no desatar preocupaciones relacionadas con la autoridad y el control derivados también de la insuficiente socialización y consulta?
- ¿Cómo hacer transparente los procesos de diseño de estándares, aplicación, análisis y difusión de resultados de pruebas de tal modo que los destinatarios estén más persuadidos de que existe una genuina preocupación por la calidad de los estándares, y la precisión, validez y confiabilidad de las informaciones generadas por las pruebas?

- ¿Es deseable o no incluir mayor preocupación por el rigor y la comparabilidad mundial de las políticas curriculares en los esfuerzos de reforma curricular o diseño de estándares en América Latina?
- ¿Será posible, con el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina, lograr que la política curricular se fundamente más en la evidencia empírica acerca de lo que logran o no los y las estudiantes en sus escuelas como complemento de sus fundamentos teóricos?
- ¿Cómo procurar que las preocupaciones por precisión, validez y confiabilidad precedan esfuerzos por utilizar los resultados de pruebas estandarizadas en la toma de decisiones, o inclusive generar pronunciamientos generales acerca de la calidad de la educación?
- ¿Será importante aumentar pronto la cantidad de herramientas de medición de los sistemas de mediciones, dando prioridad al desarrollo de técnicas y procedimientos mejor alineados con las prioridades curriculares e instruccionales en la región?
- ¿Cómo separar la discusión acerca del papel político de las evaluaciones de la discusión de sus méritos y falencias técnicas, de modo que se reconozca que ambas discusiones son muy importantes y en parte convergentes, pero que también involucran distintos criterios y objetivos?

La creciente discusión regional acerca de la evaluación y las reacciones ante la publicación de resultados de pruebas a nivel de las distintas naciones del área, sugieren que estas preguntas deben preocupar a autoridades, la comunidad educativa y la sociedad en general, si se ha de avanzar en el desarrollo de la frecuentemente nombrada «cultura de evaluación».

Es claro, a partir de la investigación empírica internacional, que el interés que se ha tenido en la política curricular por parte de muchas naciones es válido. Puede ser un instrumento clave para propiciar el acceso equitativo a experiencias educativas ricas y significativas. De ahí que América Latina debe considerar cuánto de lo que se ha aprendido a nivel internacional es aplicable a sus esperanzas de mejorar la calidad de sus sistemas educativos.

Referencias

American Federation of Teachers and National Center for Improving Science Education (1994). *What College-Bound Students Abroad Are Expected to Know About Biology: Exams from England and Wales, France, Germany and Japan. Plus a Comparative Look at the United States*. Vol. 1, *Defining World Class Standards*. Washington, D.C.: American Federation of Teachers.

Benavot, A. (1992). «Curricular Content, Educational Expansion and Economic Growth.» *Comparative Education Review* 36 (2):150-174.

Benavot, A., Cha, Yun-Kyung, Kamens, D., Meyer J. W., and Suk-Ying Wong (1991). «Knowledge for the Masses: World Models and National Curricula, 1920–1986.» *American Sociological Review* 56 (February):85-100.

Bernstein, B. (1973). *Class, Codes, and Control*. Vol. 2. London: Routledge & Kegan Paul.

Britton, E. D., and S. A. Raizen (eds.) (1996). *Examining the Examinations: An International Comparison of Science and Mathematics Examinations for College-Bound Students*. Dordrecht, The Netherlands: The National Center for Improving Science Education/Kluwer Academic Publishers.

Cardoso, F. H., and E. Faletto (1980). *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

Devon, R. F. (1983). «The Uneasy Triangle: Theory, Policy, and Reality in Educational Resource Flows Between Center and Periphery. *Studies in Comparative International Development* 18 (1-2):113-138.

Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria (2000). Estructura Curricular Básica de Educación Primaria de Menores: Programa Curricular de Primer Ciclo de Educación Primaria de Menores. Lima: Ministerio de Educación de Perú.

Ferrer, G. (2006). Estándares de currículo: algunas tendencias internacionales e implicancias para su implementación en América Latina. Lima: PREAL-GTEE.

——. 2006. *Sistemas de evaluación de los aprendizajes en América Latina: balance y desafíos*. Santiago, Chile: Grupo de Trabajo sobre Evaluación y Estándares-PREAL.

Ferrer, J. G., Valverde, G. A. y J. M. Esquivel Alfaro (2006). «Aspectos del currículo prescrito en América Latina: revisión de tendencias contemporáneas en currículo, indicadores de logro, estándares y otros instrumentos. En P. Arregui (ed.), *Sobre estándares y evaluaciones en América Latina*. Lima: Grupo de Trabajo Sobre Estándares y Evaluación, PREAL.

Levy, F., and R. J. Murnane (2005). *The New Division of Labor: How Computers are Creating the Next Job Market*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

McKnight, C. C., and G. A. Valverde (1999). «Explaining TIMSS Mathematics Achievement: A Preliminary Survey.» In G. Kaiser, E. Luna and I. Huntley (eds.), *International Comparisons in Mathematics Education*. London: Falmer Press.

Ministerio de Educación de Perú (1997). *Logros básicos e indicadores*. Lima: Ministerio de Educación de Perú.

MONBUSHO-Ministry of Education, Science and Culture (1995). Guide for Elementary School. Tokyo: National Institute for Educational Research.

Ravela, P., Wolfe, R., Valverde, G., and J. M. Esquivel (2001). *Los próximos pasos: ¿cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?* Santiago de Chile: Grupo de Trabajo sobre Evaluación y Estándares-PREAL.

Schmidt, W. H., McKnight, C. C., Cogan, L. S., Jakwerth, P. M., and R. T. Houang (1999). *Facing the Consequences: Using TIMSS for a Closer Look at U.S. Mathematics and Science Education*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Schmidt, W. H., McKnight, C. C., Houang, R. T., Wang, HsingChi, Wiley, D. E., Cogan, L.S., and R. G. Wolfe (2001). *Why Schools Matter: A Cross-National Comparison of Curriculum and Learning*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Schmidt, W. H., McKnight, C. C., Raizen, S. A.,. Jakwerth, P. M., Valverde, G. A., Wolfe, R. G., Britton, E. D., Bianchi, L. J., and R. T. Houang (1997). *A Splintered Vision: An Investigation of U.S. Science and Mathematics Education*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Schmidt, W. H., McKnight, C. C., Valverde, G. A., Houang, R. T., and D. E. Wiley (1997). *Many Visions, Many Aims: A Cross-National Investigation of Curricular Intentions in School Mathematics*. Vol. 1. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Schmidt, W. H., Raizen, S. A., Britton, E. D., Bianchi, L. J., and R. G. Wolfe (1997). *Many Visions, Many Aims: A Cross-National Investigation of Curricular Intentions in School Science*. Vol. 2. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Schneider, H. (2005). «Rapid ICT Change and Workplace Knowledge Obsolescence: Causes and Proposed Solutions.» *Research Publication*. Cambridge, Mass.: The Berkman Center for Internet and Society at Harvard Law School.

Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos (1995). *Plan Decenal de Educación en Acción Transformación Curricular en Marcha: Nivel Básico*. Santo Domingo: SEEBAC.

Sica, A., and H. Prechel (1981). «National Political-Economic Dependency in the Global Economy and Educational Development.» *Comparative Education Review*.

Stigler, J. (1997). Videotape Classroom Study. http://nces.ed.gov/timss/video/index.html: National Center for Education Statistics [Online].

Torraco, R. J. (2002). «Cognitive Demands of New Technologies and the Implications for Learning Theory.» *Human Resource Development Review* 1 (4):439-467.

Valverde, G. A. (2000). «Strategic Themes in Curriculum Policy Documents: An Exploration of TIMSS Curriculum Analysis Data.» *International Journal of Educational Policy Research and Practice*. 1 (2):133-152.

——. (1997). «Evaluación y estándares de currículo en una era de reforma educativa. En B. Álvarez y M. Ruiz-Casares (eds.), *Evaluación y reforma educativa: opciones de política*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development.

Valverde, G. A., Bianchi, L. J., Houang, R. T., Schmidt, W. H., and R. G. Wolfe (2002). *According to the Book: Using TIMSS to Investigate theTtranslation from Policy to Pedagogy in the World of Textbooks*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Valverde, G. A., and W. H. Schmidt (2000). «Greater Expectations: Learning from other Nations in the Quest for World-class Standards in US School Mathematics and Science.» *Journal of Curriculum Studies* 32 (5):651-687.

Westbury, I., and Chao-Hseng Hsu (1996). «Structures of Curriculum Governance and Classroom Practice in Mathematics.» *Educational Evaluation and Policy Analysis* 18 (2):123-140.

Capítulo 3

GESTIÓN DE LOS SISTEMAS ESCOLARES: ¿QUÉ CAMINOS SEGUIR?*

Rose Neubauer, Ghisleine Trigo de Silveira

Introducción

Este artículo tiene como objetivo específico examinar el papel de la autonomía de la escuela y la participación de la comunidad –estrategias de mejoramiento de la calidad de la enseñanza-aprendizaje– en el contexto de las reformas de gestión escolar ocurridas en las últimas décadas en América Latina.

Es necesario aclarar, sin embargo, que las reformas educacionales implementadas en la región a partir de 1970 articularon un amplio abanico de estrategias relacionadas con el financiamiento de la educación, la carrera docente y la formación inicial y continua del magisterio (tópicos que no serán tratados en este artículo).

El contexto político y social a finales de la década de 1970 y comienzos de la siguiente propició la discusión, en casi todos los países de América Latina, de propuestas de descentralización que enfatizaban y demandaban mayor autonomía y participación de la población en los más diferentes sectores gubernamentales, incluyendo ahí el de la educación. Este movimiento se manifestó junto con el inicio del proceso de apertura política, cambio de gobiernos militares a civiles y la reanudación del proceso electoral. Tales propuestas, por lo tanto, integraron un proceso más amplio de conquista y fortalecimiento de la democracia en la región, contraponiéndose a la extrema centralización de los gobiernos autoritarios de las dos décadas anteriores, lo que les confirió un carácter eminentemente político.

* A las autoras les gustaría destacar la importancia de las publicaciones del GDyA/Grupo de Descentralización y Autonomía en Educación del PREAL para la elaboración de este trabajo.

De esta forma, la democratización y la descentralización se constituyeron en mecanismos importantes de estabilidad política, pues ampliaron la posibilidad de resolución de conflictos entre grupos divergentes a través del diálogo y de la participación consensual. Posteriormente, a mediados de los años noventa, la descentralización, especialmente en la educación y la salud, sería considerada elemento dinamizador de eficiencia técnico-gerencial y del mejoramiento de la calidad de los servicios públicos mediante la ampliación de la autonomía y participación de los usuarios en la administración de los mismos.

Se apostaba que, una vez traspasados estos servicios a los gobiernos u organismos regionales y locales más próximos geográfica y culturalmente de los usuarios, estas instancias quedarían más expuestas a las presiones de la comunidad sobre cómo y dónde aplicar los recursos disponibles y, por lo tanto, más sensibles a la atención adecuada de sus demandas y necesidades. De igual modo, esta proximidad facilitaría también la transparencia y prestación de cuentas de los gestores, lo que contribuiría para disminuir la mala administración de los recursos financieros y equipamientos físicos, así como eliminaría las prácticas de clientelismo y nepotismo.

En resumen, en las tres últimas décadas, América Latina vivenció una gran cantidad de cambios políticos, administrativos y financieros que transformaron la descentralización en lema muchas veces visto como una panacea capaz de solucionar, como en un pase de magia, los graves y recurrentes problemas gerenciales y de falta de recursos de los países de la región.

En el área de la educación, aun cuando el analfabetismo disminuyó significativamente a partir de la segunda mitad del siglo pasado, las estadísticas en los años ochenta indicaban la permanencia de un sistema de enseñanza fuertemente excluyente, con altas tasas de abandono y repitencia escolar, y un número poco significativo de alumnos completando la educación primaria (cuatro a seis años de escolaridad). Además de esto, el desempeño de los alumnos latinoamericanos en pruebas internacionales demostraba que la enseñanza ofrecida era de calidad insatisfactoria.

Tal diagnóstico postulaba la necesidad urgente de cambios en la gestión escolar, postulando una mayor descentralización, autonomía y participación, con el objetivo de garantizar mejor el uso de los recursos de la educación y transformar esta en un instrumento clave para la reducción de la pobreza, modernización de la sociedad, aceleración de la competitividad económica y disminución de la desigualdad social.

I. La gestión de los sistemas educacionales: un amplio debate

Al final de la década de 1980 se manifestó un clima de gran esperanza y mucho optimismo en cuanto a que las reformas de descentralización podrían contribuir significativamente al mejoramiento de la calidad de la enseñanza. La publicación conjunta de la CEPAL/UNESCO titulada «Educación y conocimiento: eje de la transformación productividad con equidad», de 1992, ejercería una gran influencia en las reformas ocurridas en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

En consecuencia, en los años venideros surgió una abundante y diversificada bibliografía sobre políticas públicas de descentralización educativa. La mayoría de las publicaciones discute y/o propone modelos y estrategias de reforma, o son estudios e investigaciones que analizan y relatan las diferentes experiencias de la región. Estos documentos tratan, casi siempre, de alguna reforma descentralizadora, con cambios en el patrón de gestión escolar, buscando hacer los sistemas educacionales más eficientes y asegurar una mejor adecuación de los proyectos pedagógicos a las diferentes comunidades escolares.

Paralelamente, y tal vez como resultado de las reformas de descentralización y autonomía en curso, aparece también en estas publicaciones un fuerte énfasis en los procedimientos de evaluación del desempeño y responsabilización de los sistemas educacionales medidos por los resultados de la evaluación, considerados imprescindibles para la garantía de una gestión eficiente que implique una disminución de la desigualdad en la oferta de los servicios educacionales.

En 2005, CEPAL y UNESCO lanzaron nuevamente una publicación conjunta titulada *Invertir mejor, para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*, en la que hacen un análisis de las propuestas del documento de 1992 y de algunas reformas ocurridas en el período anterior. Esta nueva publicación estimulará la presencia de procedimientos de evaluación y responsabilización, así como la divulgación para la sociedad de los resultados del desempeño escolar y de las buenas prácticas educacionales.

Un estudio realizado por Grindle (2005) en 17 países de América Latina y el Caribe revela que, en cerca del 80% de este grupo, incluido Brasil, ocurrió o fue propuesta la descentralización política o devolución de la administración de escuelas hacia otros niveles de gobierno, tales como estados, municipios, dirigentes de unidades autónomas o privadas (Anexo I). Por otro lado, fueron menos frecuentes las propuestas de desconcentración o de delegación, vale decir, de autonomía financiera o autonomía total de la gestión de las escuelas, inclusive con contratación y despido de personal docente. En este último caso, el estudio apunta algunas experiencias de diferentes niveles de abarcamiento y duración en cincos países: Chile, Colombia, Brasil, El Salvador y Nicaragua.

El análisis de la mayoría de las reformas muestra que, en la realidad, ocurrieron procesos híbridos, con la presencia concomitante de dos o tres tipos de descentralización, en función del perfil y del contexto de las diferentes reformas.[1]

El tema de la gestión escolar, por lo tanto, viene ganando importancia en las políticas y en los debates pedagógicos de la última década, asociado a acciones de fortalecimiento de la autonomía de las escuelas, mayor participación de la comunidad, existencia de procedimientos sistemáticos de evaluación, prestación de cuentas y responsabilización –tratados a continuación– así como el del liderazgo del director, variable que pasará a ser considerada estratégica en la construcción de un nuevo modelo de gestión.

II. La autonomía escolar y el mejoramiento de la calidad de la educación

Autonomía, uno de los conceptos básicos de las sociedades democráticas, constituye un medio y no un fin en sí mismo. Es un proceso a ser articulado en el interior de la escuela y en la correlación de fuerzas con los organismos centrales y con la comunidad, para que la institución escolar pueda asegurar educación de calidad. Un proceso que exige la necesaria claridad sobre lo que se desea promover, sobre la identidad –de la escuela y del sistema educacional– que se pretende construir y los resultados a alcanzar.

---

1 Winkler (2004), Groppello (1999) y Ornellas (2003) apuntan tres diferentes modalidades de descentralización: i) desconcentración: implica la delegación, por parte de los ministerios o secretarías de Educación, de mayores responsabilidades que recaen en los organismos administrativos regionales (departamentos o directorías) o locales (escuelas). En general, la desconcentración ocurre a través de decretos y resoluciones. Este sistema confiere mayor agilidad a la desconcentración para la implantación de cambios, considerando que estas son independientes de la aprobación del Legislativo. Por otro lado, la fragilidad de la desconcentración implica que las medidas propuestas pueden ser fácilmente revertidas frente a los intereses de recentralización; ii) devolución: también llamada de «descentralización política». Ocurre mediante la transferencia de responsabilidades, con o sin recursos, hacia otros niveles de gobierno. Este es un proceso más complejo y tiene necesariamente que estar amparado por legislación específica y, si es necesario, por garantías constitucionales. En la mayoría de las experiencias latinoamericanas hubo transferencia de atribuciones o recursos de la instancia nacional hacia los gobiernos regionales (provincias o estados) y también hacia instancias locales (municipios); iii) delegación: es un término relativamente nuevo en la literatura sobre descentralización y se confunde con lo que se designaba anteriormente como «autonomía escolar», ya que consiste en la transferencia de responsabilidades, recursos, contratación y despido de personal hacia las escuelas u otra forma de organización individual. En este caso, la descentralización deberá ser amparada por decretos gubernamentales o leyes reguladoras de los nuevos modelos de gestión.

El término *autonomía escolar* implica la transferencia de responsabilidades hacia la escuela, fase que va acompañada de los recursos para que esta pueda asumirlas. Los niveles de transferencia varían según la estructura de gerencia de los Estados, así como la modalidad de recursos transferidos: sumas de dinero (dinero), equipamientos, material didáctico, además de la estructura necesaria legal que hace viable esta transferencia. Además de esto, el poder central transfiere o disciplina el sistema de contratación de recursos humanos y el currículo escolar.

El nivel local tiene la responsabilidad de prestar cuentas de los recursos recibidos por medio de estructuras y procesos que también varían entre los sistemas. Una prestación de cuentas que, en algunos casos, se resume como el control contable de cómo los recursos fueron gastados. En otros, la escuela da cuenta también de sus resultados, expresados en términos del desempeño académico de los alumnos y de las tasas de aprobación, reprobación y evasión escolar.

Dos estrategias básicas son comúnmente señaladas: la transferencia de responsabilidad administrativa y/o de responsabilidad pedagógica. En el primer caso, la escuela recibe recursos financieros (cuyas reglas de aplicación pueden ser más o menos restringidas), puede captar y aplicar recursos complementarios, y la prestación de cuentas ocurre a nivel local. Con los recursos recibidos contrata recursos humanos, paga los salarios e invierte en la infraestructura física y en la adquisición de material pedagógico. Con la autonomía pedagógica, la escuela procede a las adecuaciones en el currículo oficial, de acuerdo con las necesidades, demandas y detalles locales, siempre en la perspectiva de asegurar aprendizajes significativos y una educación de mejor calidad.

Esta categorización no aprehende las múltiples posibilidades por las cuales la autonomía escolar se realiza, así como la íntima relación que se establece entre estas dos dimensiones. En el caso brasileño, por ejemplo, prácticamente todas las escuelas de los diferentes estados cuentan con alguna descentralización de recursos financieros,[2] aunque no tengan autonomía financiera para contratar y despedir profesores y funcionarios. Una condición que, evidentemente,

[2] En Brasil, el Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE), creado por la Resolución 12, de 10/05/1995, presta asistencia financiera, con carácter suplementario, a las escuelas públicas de la enseñana fundamental de las redes estatales, municipales y del Distrito Federal, y a las escuelas de educación especial. En el caso de las escuelas con más de 50 alumnos, los recursos son transferidos hacia las unidades ejecutoras (APMs, Caja Escolar o similares), creadas con el fin específico de recibir y ejecutar los recursos financieros transferidos por el gobierno federal; en las escuelas con menos de 50 alumnos, los recursos son enviados indirectamente por medio de las secretarías de Educación o prefecturas municipales de Educación. Para mayor información, consulte las notas nº 7 y 8.

tiene fuerte repercusión en el funcionamiento pedagógico de la escuela. En un estudio de Espínola (2006), esta concluye que la autonomía de la escuela para contratar y despedir profesores es variable, lo que parece impactar positivamente en el desempeño académico de los alumnos, lo que, de cierta forma, es comprensible, ya que esta autonomía aumenta el poder de control del director, padres de alumnos y consejo escolar.

Las experiencias de autonomía escolar realizadas en diferentes países de América Latina y el Caribe[3] varían significativamente. En El Salvador y Nicaragua, por ejemplo, fueron transferidos recursos a las escuelas para que asumiesen toda la responsabilidad por su administración, inclusive por la contratación de recursos humanos. De cierta forma, una estrategia adecuada al momento político en que vivían: en el caso de El Salvador, escuelas rurales desvastadas por la guerra; en Nicaragua, un sistema educacional bastante deteriorado. En otras palabras, en estos casos, mediante la autonomía se buscó asegurar la sobrevivencia de los respectivos sistemas educacionales, solapados por las circunstancias; en otros casos, como en Chile –sistemas de *vouchers* para las familias de los alumnos– y en Brasil –desconcentración de recursos de la Asociación de Padres y Maestros– la autonomía se constituyó en un recurso para mejorar la eficiencia de las escuelas.

1. La experiencia de Nicaragua

En 1993 se inició la reforma nicaragüense mediante la inversión en la autonomía total de las escuelas como estrategia para enfrentar la desorganización del sistema educacional, suscitado por la lucha interna ocurrida en el país. Con la adhesión de escuelas voluntarias, la reforma fue estructurada de manera de fortalecer el contrato social entre padres y profesores, pasando a contar con su participación para el mejoramiento del desempeño de los estudiantes.

A lo largo del tiempo aumentó en forma significativa el número de escuelas que optaron por esta modalidad de gestión, totalizando en 1998 el 81% de las escuelas secundarias y el 50% de las primarias (Winkler 2004). Además de esto, el nivel de participación de las familias superó las expectativas de los mismos padres y del sistema educacional.

---

3 El análisis aquí presentado tomó como referencia el artículo de Espínola (2006), en el que la autora describe las estrategias adoptadas en cada uno de estos países, además de detallar los resultados de la asociación entre el desempeño académico y los diversos factores que los explican.

En 1998 y 2001, las evaluaciones revelaron que los mayores progresos en el rendimiento escolar ocurrían en las escuelas en las que los directores y los consejos tenían autonomía en el área de salarios e incentivos, contratación y despido de personal, determinación de metas para la acción, información para la comunidad, mantenimiento de la infraestructura de la escuela y decisiones en el área pedagógica.

En 2004 se realizaron nuevos estudios sobre la base de los resultados de las pruebas de Español y Matemática, aplicadas en 2002 y 2004, a alumnos de escuelas primarias y secundarias, comparando el desempeño de escuelas autónomas y no autónomas (Arcia et al. 2004; King et al. 2006).

Entre otras, los diferentes estudios llegaron a las siguientes conclusiones:

- La autonomía impacta positivamente la eficiencia interna de la escuela, evidenciada por la reducción, a lo largo del tiempo, tanto de las tasas de reprobación y evasión escolar como del número de faltas de los profesores, ya que los incentivos estaban ligados a la frecuencia.
- En el aprendizaje de la lengua (español) hay una relación directa entre el desempeño académico y el mayor tiempo de la escuela como unidad autónoma, tanto en las escuelas primarias así como en las secundarias. Este resultado muestra el riesgo de la discontinuidad de las políticas educacionales al interrumpir experiencias potencialmente transformadoras antes de que ellas se consoliden.
- La autonomía mostró un impacto positivo sobre el desempeño académico en Español (mayor en el 3º grado de la escuela primaria), resultado que fue asociado a la actuación docente adecuada y a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes.
- No hubo diferencia significativa en el desempeño en Matemática entre las escuelas autónomas y las demás, lo que parece indicar que los profesores de esta disciplina enfrentan problemas tanto en relación al dominio de los contenidos como en cuanto a las estrategias adecuadas (Arcia et al. 2004).
- El Ministerio de Educación fue la instancia que más influyó en las escuelas para decidirse por la adhesión al programa de autonomía; ya en el interior de las escuelas, el director fue el líder indispensable para poner en práctica las prerrogativas de esta autonomía, apoyado fuertemente por los padres, ya que los profesores expresaban una visión menos positiva de esta modalidad de gestión. Asimismo, otra lección a ser aprendida dice relación con el compromiso con el cambio que debe ser asumido por la administración de los sistemas educacionales, ya que no siempre la demanda de la comunidad por la autonomía en la gestión de las escuelas tiene apoyo en el interior de las mismas.

2. La experiencia brasileña y el caso del estado de Sao Paulo

El movimiento para garantizar una mayor autonomía de las escuelas se inició en Brasil en la década de 1980, con el objetivo de estimular la participación de la comunidad en la gestión de los servicios públicos. Para esto, se emprendieron algunas estrategias, entre las cuales merecen destacarse especialmente:

- La formación de consejos escolares, cuyo objetivo era asegurar la presencia de todos los actores de la escuela en la elaboración de sus proyectos pedagógicos y en las demás decisiones de naturaleza administrativa-pedagógica.
- La creación de las APM (Asociación de Padres y Maestros) o de instituciones similares, instrumento legal que posibilitaría a la escuela recibir y administrar recursos financieros.
- La introducción del proceso electivo para escoger al director de la unidad escolar por la comunidad en contraposición al concurso público y designación política, métodos hasta entonces existentes.

Una investigación que abordaba el impacto de estas medidas en el desempeño escolar en 18 estados brasileños para el período 1981/1993 (Paes de Barros y Mendoza 1998) concluyó que cuando las tres medidas son tratadas en forma conjunta, el impacto es pequeño. Mientras tanto, el análisis de las medidas en forma separada mostró que el aumento de la autonomía financiera provocó el mayor impacto en el desempeño escolar, seguido por el de la actuación de los Consejos Escolares. La elección de directores, en contrario a lo esperado, no presentó ningún impacto.

En un artículo sobre el fortalecimiento de la autonomía de las escuelas brasileñas, Neubauer y Cruz (2006) relatan, entre otras, la experiencia de la descentralización de recursos ocurrida entre 1995 y 2002 en el gobierno federal y en el estado de Sao Paulo.

Según las autoras, en el caso específico del estado de Sao Paulo, en este período el programa de política educacional de la Secretaría Estatal de Educación, *Escuela de Cara Nueva*, tuvo como ejes principales: en el plano gerencial, la descentralización y desconcentración de la máquina administrativa, la racionalización y la mejor utilización de los recursos; en el plano educacional, la búsqueda de nuevos patrones de gestión escolar con mayor participación de la comunidad, fortalecimiento de la autonomía de la escuela y mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

Varios cambios ocurrieron simultáneamente: al mismo tiempo que la Secretaría Estatal de Educación desarrollaba un sistema de fortalecimiento de la autonomía de las escuelas de su red –que tendría como punto de partida la

desconcentración de recursos hacia las mismas–, se inició un fuerte proceso de descentralización, por el cual volverían a traspasarse a los municipios –a través de varios convenios y con el apoyo de una nueva legislación federal[4]– más de un millón de alumnos, así como los recursos financieros, humanos y edificios escolares necesarios para la atención de esta comunidad escolar.[5]

3. Desconcentrar: el nuevo lema

Una vez que el nuevo lema de la administración pasa a ser el desconcentrar poder y redirigirlo a las escuelas y fortalecerlas, se decidió que algunas sumas de dinero fueran entregadas nuevamente y en forma inmediata a las unidades escolares, sin necesidad de algún plan o proyecto.

Después de establecer un alumno/año «per cápita», la Secretaría Estatal de Educación de Sao Paulo volvió a transferir recursos para una fundación vinculada con ella, para que esta firmase, ya en 1995, 5.800 convenios con la APM,[6] destinados al mantenimiento y conservación de los equipamientos y predios escolares. En la medida en que la fundación era una empresa estatal y no un organismo de la administración directa, tenía condiciones legales para hacer, con rapidez, convenios con las APM de las escuelas, por ser estas entidades de derecho privado, sin fines de lucro –un sistema semejante sería usado por el Ministerio de Educación[7] en los años siguientes.

---

[4] El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental de Valorización del Magisterio (FUNDEF), instituido por la Enmienda Constitucional Nº 14, del 12 de septiembre de 1996, fue implantado nacionalmente, en enero de 1998, cuando pasó a tener vigor un nuevo sistema de redistribución de recursos destinado a la enseñanza fundamental. Para mayores detalles, consulte http://www.mec.gov.br

[5] Para mayores detalles consultar Secretaria de estado da Educação de São Paulo (1997 y 2002).

[6] La APM es la unidad ejecutiva más común de las escuelas públicas del país y puede asumir diferentes nombres, como Caja Escolar y Cooperativa Escolar, entre otros. Una vez que en Brasil las escuelas dejan de ser unidades de gasto, tienen limitaciones para recibir recursos financieros; en consecuencia, la APM pasa a ser una entidad jurídica de derecho privado que puede recibir recursos financieros. En el caso del estado de Sao Paulo, el Estatuto-Patrón de las Asociaciones de Padres y Maestros (Decreto 11.983, del 15 de diciembre de 1978) establece que las entidades, organismos auxiliares en la escuela, podrían recibir recursos y firmar convenios (art.6º); en 2004, un nuevo Estatuto Patrón fue creado (Decreto 48.408, del 6 de enero de 2004), explicitando la naturaleza de la APM como persona jurídica.

[7] Este fue el mismo sistema usado por el Ministerio de Educación para volver a transferir recursos directamente a las escuelas, a partir de 1998, a través del Programa Dinero Directo en la Escuela. El ministerio, de forma similar, volvió a traspasar los recursos a una fundación vinculada al mismo, Fundación Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE).

Con la medida recién mencionada se eliminaba definitivamente la dependencia de las escuelas de la burocracia estatal, para efectuar acciones simples como arreglar un muro o sustituir vidrios quebrados. En el primer año, el total vuelto a traspasar por la Secretaría Estatal de Educación de Sao Pulo fue de 45 millones de reales, cantidad que las escuelas usaron con agilidad y competencia.

En los años siguientes ocurriría una desconcentración cada vez mayor de recursos hacia las escuelas, destinados a la adquisición de un abanico extremadamente diversificado de materiales, equipamientos y servicios, inclusive de naturaleza pedagógica. La administración central de la Secretaría Estatal definió *dónde* se aplicarían los recursos y lo hizo siempre de acuerdo con los principios del Programa *Escuela de Cara Nueva*. Veamos el ejemplo de los materiales didácticos. La administración tenía como objetivo estimular la organización de salas ambientes de aprendizaje en las escuelas y el uso de materiales didácticos en la sala de clases, porque varias investigaciones mostraban que el acceso a ellas influenciaba el desempeño de los alumnos. Así, envió recursos para que las escuelas adquirieran sus materiales didácticos y equipamientos de informática pedagógica presuponiendo que, con esta autonomía para hacerlo, la escuela haría una elección más adecuada contemplando sus reales necesidades. Para apoyar las opciones de los equipos escolares, especialistas elaboraron manuales con indicaciones de materiales relativos a los diferentes componentes curriculares y criterios para evaluar su calidad pedagógica y física; no eran indicados proveedores ni cantidades a ser adquiridas.

Del mismo modo, se tomaron medidas para verificar el uso y la rendición de cuentas de estos recursos. Un equipo de las escuelas recibía capacitación sobre cómo rendir cuentas de los recursos recibidos, enviados en dos o tres cuotas anuales, cada una liberada a partir de la rendición de cuentas de la cuota anterior. Además de esto, se contrató una institución especializada en auditoria financiera[8] para controlar la rendición de cuentas de las escuelas, que era enviada posteriormente al análisis de la Secretaría de Hacienda y al Tribunal de Cuentas del Estado.

Al mismo tiempo, el gobierno estatal llevó adelante una campaña en la que convocaba a las familias a participar de las APM y a ayudar a decidir *qué y cómo* hacer para que los recursos enviados fueran utilizados de la mejor forma posible por las escuelas.

---

8 Fundación Instituto de Investigaciones Económicas (FIPE) vinculada a la Facultad de Economía de la Universidad de Sao Paulo.

Hasta el final de la primera gestión, la Secretaría Estatal de Sao Paulo volvió a traspasar a las escuelas de su red 381 millones de reales y a finales de 2002, este total alcanzaba los 981 millones de reales; es decir, cerca de US$ 500 millones (valores de julio de 2007), para las más diferentes acciones: mantenimiento, reformas y adecuaciones de ambientes pedagógicos, adquisición de material didáctico, ampliación de salas de clase, etc.

En Brasil, el Ministerio de Educación, por otra parte, optó por un sistema de volver a traspasar los recursos para financiar los proyectos pedagógicos de las escuelas, iniciativa semejante a la ocurrida en Chile y en algunos países de América Latina, por lo que en 1998 creó el *Fundescola*, un programa financiado con recursos de préstamo internacional. Para recibir recursos de este fondo, la escuela debía elaborar varios planes y proyectos estableciendo metas a ser cumplidas por los diferentes niveles y jerarquías del sistema (Espínola 2006).

4. Desconcentrar la elección y centralizar la adquisición: un abordaje alternativo

En forma coherente con la política de desconcentración de recursos, adoptada desde 1996, la Secretaría de Educación recurrió a estrategias alternativas, solamente cuando este procedimiento no se reveló posible frente a determinadas circunstancias. Un ejemplo de esto fue la adquisición de libros para la enseñanza media. En razón de las eventuales dificultades en la desconcentración de las compras, a causa del pequeño número de librerías en el interior del estado, y de la pequeña margen de rebaja de precios en razón del número de ejemplares a ser adquirido por cada escuela, la Secretaría de Educación optó por la siguiente solución: desconcentrar la elección y centralizar la adquisición. Para esto, adoptó la siguiente estrategia:

- Inscripción de libros por las editoriales interesadas en participar del proceso, convocadas por medio de la publicación de un aviso público.
- Evaluación y selección de los títulos más adecuados para los jóvenes de la enseñanza media, con el apoyo de especialistas de universidades públicas.
- Elaboración de sitios para estar disponibles en internet para la divulgación de los catálogos de libros utilizables para la elección.
- Lanzamiento del programa en canal de red abierta de televisión, con la participación de alumnos de la enseñanza media y escritores brasileños.
- Selección del material por parte de las escuelas sobre la base del catálogo disponible, y pedido de nuevos títulos debidamente justificados; finalización del pedido de la escuela.

- Negociación con las editoriales, adquisición y posterior envío a las escuelas.

Este proceso contó con la amplia participación de todas las escuelas y el involucramiento de la comunidad literaria. Entre sus innumerables ventajas es posible destacar:

- Ahorro de cerca de un 60%, cuando se considera la diferencia entre el precio de tapa de los libros adquiridos y el precio negociado con las editoriales.
- Coherencia del sistema adoptado por la política descentralizadora más amplia de la administración, permitiendo economía a la vez que respeto a las opciones del equipo escolar.
- Estímulo a la lectura de diversos géneros y mayor familiaridad de la escuela con el universo bibliográfico disponible.
- Estímulo al uso de los laboratorios de informática de las escuelas y de la red de internet, como una estrategia de gestión escolar y de comunicación eficiente entre los niveles del sistema.

5. Algunas lecciones del impacto de las experiencias de autonomía escolar en América Latina

Los estudios aquí presentados sobre experiencias de fortalecimiento de la autonomía de las escuelas y la desconcentración de recursos ocurrida en América Latina parecen indicar que:

- La escuela administra mejor los recursos cuando tiene autonomía para hacerlo.
- Las compras descentralizadas son más competitivas y económicas.
- La autonomía perfecciona la práctica escolar en general y genera en las escuelas una autoimagen positiva.
- El éxito y la consolidación de estrategias de desconcentración de recursos y el fortalecimiento de la autonomía de las escuelas exige continuidad y consistencia de las políticas educacionales.

Espínola (2006) va más lejos y afirma que si bien los cambios en el patrón de gestión administrativa estimulan a las escuelas a racionalizar el uso de los recursos financieros, reduciendo pérdidas, los desdoblamientos significativos en el desempeño escolar solo ocurren cuando:

- Las escuelas disponen de mecanismos para contratar y despedir profesores, además de evaluar su desempeño. Bajo el monitoreo de padres y del Consejo de Escuela, se reduce significativamente el ausentismo de los profesores.
- Los alumnos son apoyados por los profesores –que visitan las familias siempre que sea necesario– y por los padres, que los estimulan y/o apoyan en la resolución de las tareas escolares e incluso para que no falten a clases.
- Los resultados del desempeño de los alumnos se presentan y discuten con los profesores.

Los dos primeros ítems describen situaciones que amplían el tiempo dedicado al aprendizaje, razón por la cual estas estrategias acaban por perfeccionar el desempeño escolar. A su vez, la discusión de los resultados de desempeño escolar, además de permitir reflexiones sobre las prácticas pedagógicas, retroalimentando la actuación docente, disemina y refuerza una mayor receptividad al uso eficiente de la evaluación.

Los estudios referidos anteriormente refuerzan la percepción de que la autonomía en la gestión administrativa debe estar al servicio de la gestión pedagógica y asegurar los medios y dinámica necesarios al desarrollo del proceso de la enseñanza y el aprendizaje.

III. Participación y mejoramiento de la calidad de la educación

Si la *autonomía* es un medio –y no un fin en sí mismo– es fundamental que propicie, fomente y resulte en un compromiso de acción que posibilite la existencia de diferentes estrategias para garantizar las condiciones necesarias de una gestión compartida.

Autonomía, por lo tanto, no se construye sin la *participación* del equipo escolar y de la comunidad; a su vez la escuela no se hace participativa en un pase de magia, especialmente porque este movimiento va a contramano de la cultura social y educacional históricamente existente en América Latina. Esto significa, por lo tanto, que la comunidad escolar y la población, en general, necesitan ser estimuladas para integrarse a las escuelas y participar de su quehacer cotidiano, así como tener una imagen positiva de las posibilidades de esta participación en el mejoramiento de la calidad de la educación.[9]

---

[9] Aun cuando algunas comunidades demanden espacios que amplíen su participación en las escuelas y en los procesos de mejoramiento de la educación, y las acciones vinculadas a este tipo de reivindicación desarrolle un capital social en términos de conocimiento y autoconfianza, esta no es la regla. Esto significa que el aumento de la participación debe ser un movimiento

En principio, la *participación* puede ocurrir en varias áreas de la gestión escolar, tales como:

- En el dominio de la gestión institucional, con la definición de las orientaciones filosóficas generales y estratégicas de la escuela.
- En el área de la gestión pedagógica, en que se da el desarrollo curricular, es decir, el proceso de enseñanza y aprendizaje en sus diversos aspectos.
- En el área de la gestión de recursos físicos, humanos y financieros, en que se desarrollan las acciones para asegurar el apoyo para el adecuado funcionamiento de la gestión institucional y pedagógica.
- En el área de la gestión de la cultura y del clima escolar, en que se profundizan los aspectos relacionados con la tradición de la escuela, sus normas y reglamentos, incluidas las actividades relativas a las relaciones interpersonales que se establecen en su interior.
- En el área de gestión de las relaciones de la escuela con el entorno, en que se definen y realizan los procedimientos por los cuales la escuela se relaciona con otras instituciones o actores externos.

Un estudio sobre la participación escolar en América Latina revela que, en la región, siete países confirieron un lugar estratégico a la creación de Consejos Escolares en sus reformas educacionales: en Bolivia y en Brasil, cada escuela pasó a contar con un «Consejo Escolar»; en Panamá, además de los Consejos de Escuela, se crearon Consejos Escolares Regionales; en Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua se implementaron Consejos de Padres (López 2005). Entre estos países se registró una variación significativa en la amplitud que abarca y las modalidades de acciones desempeñadas por los respectivos consejos, conforme el cuadro en el anexo (ver Anexo II), que presenta un mapeo de estas acciones según su área prioritaria de actuación.

El análisis cuidadoso de este mapeo muestra que:

- La participación de los consejos es relativamente menor en las orientaciones filosóficas generales y estratégicas de la escuela.
- En la gestión pedagógica, la participación de los consejos se amplía en aspectos relacionados con la organización de los tiempos escolares,[10] el

promovido por el propio sistema educativo y por agentes externos a la comunidad, como asociaciones y entidades no gubernamentales.

[10] La organización de los tiempos escolares puede parecer de menor importancia frente a cuestiones que tocan más de cerca el currículo; mientras tanto, muchas veces la escuela pierde la oportunidad de mejor gerenciar el tiempo escolar en función de los resultados a ser alcanzados. La

cumplimiento del calendario y el seguimiento de los resultados alcanzados por los alumnos.

- La gestión administrativa es el área en que la participación más se diversifica, con aumento de la colaboración y responsabilización de los consejos en las actividades de naturaleza financiera, en especial las relacionadas con el mantenimiento de la infraestructura física de la escuela.
- En lo que se refiere al clima escolar y a las relaciones de la escuela con su entorno es lamentable observar que la participación de los consejos es incipiente, ya que varias investigaciones indican que diferentes dinámicas y procesos ocurridos en estas áreas influyen en el mejoramiento en la calidad de la educación.

Mientras, el análisis del Anexo II muestra un balance positivo, en el que se observa una clara transformación de las atribuciones de los consejos, pasando de ser meros receptores de informaciones sobre el funcionamiento de la escuela a convertirse en participantes activos en la vida de la misma, no solamente en los aspectos administrativos sino también en el proceso de enseñanza y aprendizaje. En Brasil, se manifiesta una participación todavía tímida e incipiente, prácticamente restringida a la aprobación de los gastos de la escuela en el área de la infraestructura; entre los países de América Central, hay evidencias de contribuciones importantes en la gestión escolar.

1. La experiencia del proyecto CERCA

Los estudios sobre escuelas asociadas al proyecto CERCA[11] (Lópes 2006; Arcia 2004; CERCA 2004) –implementado en Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana– con diferentes grados de participación de las familias en la vida escolar, ofrecen evidencias de que hay un impacto positivo en la calidad de la educación en los casos en que la participación es mayor.

Para analizar el grado de participación de los padres en las escuelas se creó una escala con cinco gradaciones, asociando a cada una de ellas el tipo de acciones mediante las cuales se manifiesta esta participación, tal como se aprecia en el Cuadro Nº 1, a continuación:

---

mediación de los padres representa, en principio, una ganancia potencial en favor del aprendizaje, siempre que no existan conflictos de intereses entre los diferentes docentes respecto del tema.

11 Proyecto de Compromiso Cívico para la Reforma de la Educación en Centroamérica (CERCA) es un programa financiado por organizaciones internacionales con el objetivo de incrementar la participación de los padres en el gerenciamiento de las escuelas de países de América Central y generar condiciones para que las familias, así como la comunidad del entorno, actúen activamente en la mejoría de la calidad de la educación básica.

Cuadro Nº 1

ESCALA DE CLASIFICACIÓN: NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS EN LA VIDA DE LA ESCUELA

Ninguna participación	*Básico*	*Medio*	*Bueno*	*Excelente*
Manda al hijo a la escuela	Participa individualmente de actividades de la escuela cuando se le solicita.	Además de las actividades del nivel básico, las siguientes:	Además de las actividades del nivel medio, las siguientes:	Además de las actividades del nivel bueno, las siguientes:
No se relaciona con las actividades de la escuela	Provee y gerencia recursos materiales solicitados.	Participa organizadamente en la escuela.	Monitorea la rendición de cuentas de la escuela.	Exige que la escuela rinda cuentas en un sentido más amplio.
	Responde a invitaciones de los profesores.	Solicita informaciones.	Participa de la gestión administrativa de la escuela.	Participa organizadamente de la gestión pedagógica y de los procesos de aprendizaje.
	Recibe la información que le mandan.	Participa de esfuerzos colectivos para el mejoramiento de la infraestructura y servicios de la escuela.	Apoya a sus hijos para que realicen tareas escolares.	Participa de redes locales y regionales para conseguir cambios en las políticas escolares.
	Es sensible a las necesidades educacionales.	Está consciente de la importancia de la educación y de su papel.	Apoya a la escuela en la elaboración de materiales didácticos. Sabe cómo apoyar el mejoramiento de la calidad de la educación.	Participa efectivamente en el perfeccionamiento de la calidad de la educación.

Fuente: López (2006).

De acuerdo con esta escala:

- Mandar al hijo a la escuela es una obligación y no significa ningún grado de participación de los padres en la gestión escolar.[12]
- El nivel básico de participación ocurre cuando los padres son sensibles a las necesidades educacionales, proporcionando recursos materiales solicitados y mostrándose receptivos a los mensajes e invitaciones de la escuela,

---

12 En el caso del Programa *Beca Escuela*, desarrollado por el gobierno brasileño, se pierde una buena oportunidad de incentivar a que los padres amplíen su participación en la vida escolar de sus hijos. En efecto, el referido programa concede ayuda mensual de 15 reales para los niños de 6 a 15 años que frecuentan y asisten a clases. El programa contempla, como máximo, a 3 niños por familia, y la renta familiar, dividida por el número de personas que la componen, no puede ser superior a 90 reales. El pago se hace por medio de tarjetas magnéticas y, cada tres meses, solamente se verifica la frecuencia de los niños; si las inasistencias sobrepasaran el 15%, el beneficio puede ser suspendido. En otras palabras, se estimula que los padres manden a los hijos a la escuela, un criterio que puede contribuir para aumentar la cobertura educacional, pero no la calidad de la educación.

involucrándose con determinadas actividades o dirigiéndose a la escuela para hablar con profesores, siempre que sean solicitados.

- El grado máximo de participación es aquel en que los padres apoyan a los hijos en la realización de tareas escolares y se involucran organizadamente en la vida escolar, en los procesos de mejoramiento de la infraestructura básica y de recursos, en la gestión administrativa y pedagógica, inclusive por medio de la elaboración de materiales didácticos. En este nivel, los padres también exigen que la escuela rinda cuentas de sus procesos y resultados. Además de esto, su participación extrapola los límites de la sala de clases: estos padres participan de otros grupos organizados para reivindicar cambios en las políticas educacionales.

A partir del examen de diferentes escuelas, el estudio de López (2005) concluye que la participación de las familias, organizadas por medio de asociaciones o asambleas, varía mucho según los segmentos que las componen y la manera por la cual los participantes se suman a ellas.

En general, la mayoría de las escuelas investigadas presentó un nivel básico de participación. Aun siendo esa participación incipiente, reveló un impacto positivo sobre la infraestructura de la escuela y la gestión de recursos financieros, constituyendo, por lo tanto, iniciativas que contribuyen indirectamente a mejorar la calidad de la educación.

Las escuelas que presentan un nivel alto de participación, generalmente se sitúan en comunidades que tienen un capital social fortalecido por un proceso compartido de luchas históricas por mejores condiciones de vida. Vale recordar que esta participación acaba beneficiando a toda la comunidad y no solamente a las escuelas. Esto porque madres, padres y líderes locales tienen acceso a los recursos de la escuela para su propio aprendizaje, lo que se torna un factor de incremento al capital social ya acumulado.

Las modalidades de participación que interfieren positivamente en la calidad de la educación convergen en un mismo objetivo: aumentar el tiempo dedicado al aprendizaje en la sala de clases y fuera de ella.

Un buen ejemplo es el del Banco de Padres, experiencia nicaragüense en que las madres y padres apoyan la actuación docente, asumiendo la regencia de grupos en eventuales ausencias de los profesores. En esta experiencia, los padres que ya habían sido profesores se ofrecieron para colaborar con la escuela; la lista se amplió posteriormente con la adhesión de nuevos voluntarios. Después de la fase de organización del Banco de Padres, el grupo de voluntarios pasó a ser preparado por los profesores cuando el profesor necesitaba ausentarse: uno de estos voluntarios era solicitado y recibía información sobre los contenidos escolares a ser reforzados durante las clases bajo su regencia. En

otras circunstancias, los padres pasaron a recibir orientaciones para dar clases de refuerzo en sus propias residencias para alumnos con dificultades académicas (CERCA 2004).

Otro buen ejemplo es lo ocurrido en El Salvador, en donde se da la colaboración de los padres en la elaboración de material didáctico y en calidad de monitores de grupos o regentes de proyectos de refuerzo y recuperación; incluso, en el estímulo a los hijos para que realicen las tareas escolares propuestas por los profesores.

Los estudios sobre participación muestran, sin embargo, que existen factores y circunstancias que conspiraron contra el proceso de volver la escuela más participativa, tales como el clientelismo y el sectarismo político en las escuelas y comunidades, el asistencialismo y la resistencia de los sindicatos (CERCA 2006). La resistencia de los sindicatos, por ejemplo, ocurre en parte porque la inserción de los padres en la rutina de las escuelas aumenta el poder de supervisión y de control sobre el cumplimiento de los horarios y del calendario escolar, con resultados positivos y comprobados por la reducción del ausentismo docente. La reacción de los sindicatos se torna todavía mayor cuando las estrategias de participación de los padres llegan a la esfera de la sala de clases (los padres sustituyen a los profesores ausentes, promueven estudios de refuerzo escolar, elaboran materiales didáctico-pedagógicos, etc.).

Los estudios concluyen, sin embargo, que cuanto más las escuelas se aproximan al patrón *excelente*, vale decir, de mayor grado de participación, aumentan sus posibilidades de mejoramiento de la calidad de la educación.[13] En general, hay mayor grado de participación en las escuelas que ya tienen una cultura de gestión democrática, asegurando espacio para que madres y padres compartan responsabilidades. Cuando la participación alcanza niveles bastante altos, pero se restringe al ámbito de las cuestiones administrativas, no siempre está asegurada la posibilidad de incremento de la calidad de la enseñanza.

Finalmente, es importante resaltar que, contrariando el ideario que se construyó a este respecto, los estudios corroboran la idea de que, a pesar de las limitaciones impuestas por las condiciones de pobreza, analfabetismo y desigualdad social, la participación de los padres como resultado del aumento de

---

[13] Estudios revelan que, teóricamente, se puede conseguir una educación de calidad incluso sin la participación de la comunidad, en algunas circunstancias bastante particulares, como la de escuelas privadas dotadas de infraestructura física y financiera, además de un proyecto pedagógico claramente definido: también en el caso de escuelas experimentales que cuentan con recursos específicos para implementar un determinado tipo de propuesta pedagógica. En las escuelas que huyen de este patrón, la participación es fundamental tanto para asegurar los recursos necesarios que ofrezcan un buen nivel educacional, como para que los currículos sean estructurados de manera de atender a las demandas y contextos locales (CERCA 2004).

la autonomía administrativa de las escuelas, genera un impacto directo en la calidad de la enseñanza-aprendizaje.

2. Los Consejos Escolares: el caso brasileño

Romper el muro de aislamiento que, en la mayoría de las veces, rodea a la escuela pública, no es tarea fácil en la educación brasilera. Una tare que, aunque venga siendo realizada hace décadas, todavía le falta mucho por hacer.

El fortalecimiento de los Consejos Escolares fue siempre encarado como instrumento, por excelencia, para estimular la participación de los diferentes actores escolares en la elaboración y seguimiento del proyecto pedagógico de la escuela, con el objeto de adecuarlo a las necesidades y características de su comunidad escolar. En consecuencia, las legislaciones del gobierno federal y de los diferentes estados vienen progresivamente enfatizando este tema.

En Brasil, el primer Consejo de Escuela data de 1953, institucionalizado en el estado de Sao Paulo. Pero será solo al final de la década de 1970 que comienzan a surgir experiencias de gestión colegiada en escuelas de educación básica. En 1977, en el estado de Minas Gerais, el estatuto del magisterio público hace mención al *Colegiado de Escuela*, compuesto solo por profesores, con atribuciones prácticamente restringidas a las cuestiones de la carrera docente. En el mismo año, en el estado de Sao Paulo, en los estatutos de las escuelas de 1º y 2º grado, surgen los *Consejos Escolares*, con función consultiva, compuestos por representantes de los profesores, de la Asociación de Padres y Maestros, además del director, vicedirector y secretario; en las escuelas de 2º grado participaban también representantes de alumnos.[14]

A partir de la Constitución de 1988, en que el principio de la *gestión democrática de la enseñanza pública* fue asegurada, surgen Consejos Escolares en varios estados y municipios brasileños. En 1996, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional dejó a cargo de los entes federativos la definición de normas que asegurasen la gestión democrática de la enseñanza pública, respetando dos principios: la participación de las comunidades escolar y local en Consejos Escolares o equivalentes y la participación del equipo escolar en la elaboración del proyecto pedagógico de la escuela.

En 2004, el Ministerio de Educación brasileño mapeó las funciones y/o actividades atribuidas a los Consejos Escolares, sobre la base de un estudio de

[14] En 1984, el Consejo Escolar pasó a tener función deliberativa; en 1985, fueron restablecidos los poderes del Consejo Escolar y alterada su composición: 25% de padres, 25% de estudiantes, 40% de profesores, 5% de especialistas y 5% de funcionarios.

la legislación de las secretarías de Educación de 18 estados brasileños.[15] Tales actividades fueron organizadas en grandes áreas: planificación de la escuela, proyecto pedagógico, recursos físicos y financieros, relaciones escuela-comunidad, cuestiones administrativas y disciplinarias, y la gestión del mismo Consejo Escolar. A su vez, para cada actividad presente en la legislación examinada se previó una función o modalidad de actuación del Consejo, vale decir: deliberativa, consultiva, fiscal y movilizadora[16] (ver Anexo III).

Según se puede observar en el Anexo III, las normas que rigen el funcionamiento de los Consejos Escolares en los diferentes estados brasileños son bastante heterogéneas. A pesar de esto se verifican algunas tendencias cuando se examinan las áreas más significativas de actuación de los Consejos en estas normas legales:

- *Planificación escolar:* las funciones son predominantemente deliberativas y/o consultivas; llama la atención que solamente 2 de los 18 estados hayan atribuido a este organismo la función de *supervisión general* en las cuestiones afectas a esta área en particular.
- *Proyecto pedagógico:* predominan las funciones consultivas; es lamentable que la legislación dispense al Consejo de deliberar y fiscalizar tanto la ejecución/evaluación del proyecto pedagógico como la propuesta curricular desarrollada por la escuela, razón primera de la creación de estos Consejos. En otras palabras, el Consejo es legalmente poco estimulado a involucrarse en estos aspectos determinantes del mejoramiento de la calidad de la enseñanza.
- *Recursos físicos y financieros:* mientras la función de movilización de los Consejos aparece tímidamente en las áreas anteriores, aquí surge con cierto predominio, comparada solamente con las acciones de naturaleza deliberativa. Hay poco énfasis en la función fiscal, lo que parece revelar cierta incoherencia: el Consejo delibera sobre la destinación de recursos financieros, moviliza la comunidad para su obtención, pero no se coloca, por lo menos en el plano de la legislación, la responsabilidad de fiscalizar cómo estas acciones se realizan.

---

[15] Las informaciones refieren a los estados de Halagaos, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraib, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarin, Sao Paulo, Sergipe y al Distrito Federal.

[16] En esta definición se tomó como referencia la interpretación del significado de los verbos usados en las respectivas legislaciones así categorizados: *función deliberativa* –decidir, deliberar, aprobar, elaborar; *función consultiva* –opinar, emitir, parecer, discutir, participar; *función fiscal*: fiscalizar, hacer seguimiento, supervisar, aprobar prestación de cuentas; *función de movilización*: evaluar, promover, estimular y otros no incluidos en las categorías anteriores.

- *Relaciones escuela-comunidad:* predominan en esta área las acciones de fiscalización, como si la presencia de la comunidad representase un daño potencial para la escuela. Además de esto, en ningún estado la legislación propone algún tipo de acción movilizadora de estas relaciones, lo que corrobora la percepción de que no hay incentivo en las normas legales para acelerar la participación de la comunidad en la institución escolar.
- *Gestión del Consejo Escolar:* en esta área las acciones previstas en la legislación prácticamente se restringen a la elaboración de normas o de estatuto y elección de presidente, una función deliberativa en 7 de los 18 estados. La legislación de ningún estado prevé que los Consejos ejerzan función deliberativa en cuanto a la capacitación y/o desligamiento de sus miembros. En fin, según lo expuesto, se manifiesta una legislación todavía poco atenta a la necesidad de invertir en la formación de los consejeros y en la autonomía del funcionamiento de esta instancia de decisión escolar.

En el mismo período, el Ministerio de Educación creó el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares[17] con el propósito de ampliar la participación de las comunidades escolar y local en la gestión administrativa, financiera y pedagógica de las escuelas públicas: promover, en sociedad con los sistemas de enseñanza, la capacitación de consejeros escolares; estimular la integración entre los Consejos Escolares; apoyar los Consejos Escolares en la construcción colectiva de un proyecto educacional en el ámbito de la escuela; y promover la cultura del monitoreo y evaluación en el ámbito de las escuelas para la garantía de la calidad de la educación.

Queda la expectativa de que la actuación del Ministerio de Educación –que no cuenta con una red de escuelas– pueda establecer una sinergia con las secretarías estatales y municipales de Educación para que este programa vaya más allá de las buenas intenciones y tenga desdoblamientos efectivos en las escuelas públicas brasileras.

3. Cómo perfeccionar la participación: algunas conclusiones

Las reflexiones y resultados de los estudios aquí presentados posibilitan hacer inferencias sobre algunos aspectos a ser considerados en el proceso de mejoramiento de la participación de la comunidad en la vida de la escuela.

---

[17] Visitar http://portal.mec.gov.br/seb.

Al terminar, es necesario destacar los aspectos más críticos de la gestión participativa en contraposición a la gestión autocrática: la aparente morosidad de los procesos decisivos, la constante tensión provocada por la negociación entre los diferentes grupos que se forman en el interior de la escuela y la constatación de que, en muchos casos, la participación queda como rehén de un grupo restringido de padres y profesores, lo que, de cierta forma, atestigua contra el principio de la representatividad.[18]

Cabe desde luego resaltar que los diferentes estudios sobre la autonomía y participación debilitan las representaciones negativas que circulan en los medios educacionales, según las cuales el nivel socioeconómico de los padres no los habilita a cooperar en los procesos de mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Ellos muestran que, si por un lado, padres con mayor nivel socioeconómico impactan directamente en el aprendizaje de los hijos cuando los auxilian en las tareas escolares, por otro lado, padres con menor nivel socioeconómico impactan indirectamente en el aprendizaje, cuando su actuación en el control de las escuelas reduce el número de faltas docentes, aumentando el tiempo de enseñanza y aprendizaje.

El examen de la literatura identifica algunos aspectos que posibilitan el aumento de la participación y su impacto en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza:

- No perder de vista el foco de la participación escolar: mejorar la calidad de los aprendizajes asegurados a los alumnos por medio de la calificación de la escuela. No se trata, por lo tanto, de alcanzar un nivel perfecto de participación, sino tornarla eficaz para los propósitos de la vida escolar.
- Definir áreas de intervención en las que la participación de los padres y de la comunidad puede ser más eficaz, en especial, las áreas de gestión escolar, en las cuales se deciden aspectos relativos a la misión, objetivos y directrices del proyecto político-pedagógico de la escuela.
- Ofrecer a los consejos información básica y estratégica, sólida y confiable, sobre todos los aspectos de la vida de la escuela, estrategia indispensable para mejorar la calidad de las decisiones tomadas en estas instancias de participación escolar.

---

[18] Según López (2005), participan habitualmente de los Consejos los padres que reúnen algunas de las siguientes características: mayor afinidad con los asuntos educacionales; más poder de liderazgo; más notoriedad en la región o en el municipio; mejor trato con autoridades, en el área de la educación o fuera de ella, o con políticos, entre otros.

- Establecer canales eficientes de comunicación con los padres y la sociedad en general, tanto para captar sus demandas y opiniones, como para divulgar las decisiones que están siendo tomadas.
- Evaluar el impacto de los Consejos Escolares en el mejoramiento de la calidad de la educación y en otros aspectos que, en principio, no figuraban entre los objetivos de las instituciones que estimulaban la participación escolar.
- Profundizar estudios sobre procesos y resultados de escuelas con autonomía financiera, en especial en lo que dice respecto a la contratación de personal, seguimiento y concesión de estímulos y sanciones.
- Divulgar sistemáticamente las experiencias exitosas que se destaquen y comprueben el impacto de la participación en el mejoramiento de la calidad de la educación en la población en general, y en encuentros entre escuelas y profesionales de la educación, en particular.
- Fortalecer el papel del director, cuya actuación ha sido fundamental para catalizar los procesos de participación y autonomía escolar. Fortalecer, en este caso, no significa retroceder en el proceso de democratización de las relaciones escolares, pero sí calificar el proceso de selección y de formación continua de los directores, con opciones coherentes en el liderazgo pedagógico y administrativo demandado por la gestión compartida y participativa.

IV. El liderazgo del director: variable estratégica para el cambio

Construir una escuela que apuesta por la autonomía de profesores y alumnos, abierta a la participación de la comunidad y que mantiene el foco en el mejoramiento del aprendizaje, es tarea que demanda nuevos conocimientos, actitudes y valores. En la práctica, este desafío exige la adopción de una nueva forma de pensar la organización y el aprendizaje. En general, en las escuelas que están consiguiendo vencer este desafío, el liderazgo del director se ha revelado fundamental.

¿Director o gestor de la escuela? En Brasil, la expresión gestión escolar[19] comenzó a ganar cuerpo recientemente, asociada al fortalecimiento de la democratización del proceso pedagógico, la participación responsable de todos en las decisiones y en su realización mediante un compromiso colectivo con

[19] En el caso de Brasil, la expresión «gestión educacional» pasó a ser utilizada en lugar de «administración educacional». Más que una sustitución de naturaleza semántica, se trataba de ampliar el sentido de la administración educacional, preconizando la necesaria interacción entre aspectos administrativos y pedagógicos de la institución escolar.

resultados educacionales cada vez más efectivos y significativos (Lück 2001). Una rápida retrospectiva de las acciones de capacitación ofrece informaciones interesantes sobre el cambio de expectativas en relación a este profesional.

En la década de 1980, las acciones de capacitación estaban prioritariamente orientadas al mejoramiento de la competencia didáctico-pedagógica de profesores y coordinadores, principalmente para los cursos iniciales de la enseñanza fundamental. El director de escuela debía actuar como un líder democrático y crear las condiciones ideales de mayor participación de la comunidad en la escuela, garantizando la planificación participativa, a pesar de que estas habilidades no fueran dispuestas como contenidos obligatorios en su formación continua.

Durante los años noventa, con el respaldo de varias investigaciones, la actuación del director pasó a ser percibida como fundamental para el mejoramiento del desempeño de la escuela. A este respecto, Neubauer y Cruz (2006) afirman que surge, en este período, la demanda por un nuevo perfil de gestor/director capaz de estimular la construcción colectiva de un proyecto pedagógico que establezca las opciones y estrategias más adecuadas para que la elección alcance la necesaria calidad, es decir, garantice el dominio de un conjunto de habilidades y competencias a todos sus alumnos.

En este sentido, se desarrollaron en Brasil durante la última década innumerables programas de capacitación de directores a través de las diferentes instancias de la administración pública, buscando ofrecerles instrumentos para desarrollar, en sociedad con la comunidad escolar, el proyecto pedagógico de la escuela sobre la base de los resultados de la evaluación de rendimiento y otros indicadores de desempeño.[20] En otras palabras, el director y el equipo escolar debían ser capaces de desarrollar un plan de acción y definir estrategias de corto, mediano y largo plazo, para garantizar el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos y de otros indicadores del desempeño.

Además del área pública, varias fundaciones e institutos privados involucrados con la educación –con o sin fines de lucro, ligados o no a grupos empresariales– pasaron, recientemente, a estimular y a desarrollar programas y materiales para la capacitación de directores.[21]

---

20 Pro-Gestión (2000), organizado por el Consejo Nacional de Secretarios de la Educación y ofrecido para todas las secretarías estatales de Educación de Brasil; Circuito Gestión (1998) organizado por la Secretaría Estatal de Educación de Sao Paulo; Cómo elaborar el PDE (1999), de autoría del Ministerio de Educación; y Gestión Escolar (1997), elaborado por la Fundación Luiz Eduardo Magalhaes, entre otros.

21 En Brasil, entre estos programas se incluyen los siguientes: «Curso-gestión para el éxito escolar (2003) y «Oficio del gestor» (2006), desarrollados por el Instituto Protagonistas; «Escuela que vale, material para director» (2005), elaborado por el CEDAC; y «Libro del director: espacios y personas» (2002), realizado por el CENPEC.

Finalmente, es necesario recordar que en las últimas décadas, el proceso de selección de directores de las escuelas brasileñas pasó por innumerables alteraciones, en función del argumento de que la modalidad de selección –elección, concurso o indicación política– podría ser un factor crucial para la democratización de las relaciones escolares y, en consecuencia, para el mejoramiento de la calidad de la educación. La elección de directores, por ejemplo, que no existía en los años ochenta, ocurre actualmente en 14 estados brasileños. Conviven en Brasil, por lo tanto, varias formas y propuestas de acceso a la gestión de las escuelas públicas, siendo las de mayor presencia, las que se presentan en el Cuadro Nº 2 a continuación:

Cuadro Nº 2

MODALIDADES DE SELECCIÓN E INGRESO DE DIRECTORES EN BRASIL

Modalidad de selección / ingreso		*Descripción*
El director es nombrado por los poderes públicos		• Situación que ocurre en escuelas estatales de ocho estados de la federación y también en buena parte de las escuelas municipales, gerenciadas por las prefecturas municipales.
		• Fundamento: prerrogativa del gestor público en el nombramiento del director, un cargo de confianza de la administración pública.
		• Criterios: políticos, en la mayoría de las veces; en pocos casos, combinación con criterios técnicos.
		• Posibles resultados: el director no cuenta con el respaldo de la comunidad escolar; fuerte ingerencia en la gestión escolar.
El director es aprobado en concurso público sobre la base de pruebas y títulos		• Situación que ocurre en escuelas estatales de cuatro estados y en el Distrito Federal.
		• Fundamentos: los planes de carrera prevén la posibilidad de acceso para niveles de supervisores, mediante acceso (cuando el candidato pertenece al sistema) o ingreso (cuando el candidato actúa en otro sistema). El ejercicio del cargo demanda conocimientos pedagógicos y técnicos (en el área de gestión escolar) –principio de la competencia técnica.
		• Posibles resultados: la dirección se torna un cargo vitalicio.
Elección directa	Presentación previa de propuesta	• Situación que ocurre en tres estados brasileños.
		• Fundamentos: se respeta la voluntad de la comunidad escolar, sin dejar de exigir la necesaria competencia pedagógica.
	Sin presentación de propuesta	• Situación que ocurre en 11 estados brasileños.
		• Fundamentos: se respeta la voluntad de la comunidad escolar, sin dejar de exigir la necesaria competencia pedagógica.

Fuente: Cuaderno 5. Gestión democrática y la elección de directores, http://portal.mec.gov.br/seb

Analizando varias investigaciones sobre selección de directores, Krawczyk y Vieira (2006) afirman que los resultados parecen indicar que el proceso de selección no ha causado el impacto esperado, y que el aumento de la legitimidad del mismo no devino en un mejoramiento de la calidad ni en innovaciones en la gestión escolar. Por otro lado, los autores consideran que «en los que prevalecía el clientelismo y el patrimonialismo, la implantación de la elección

para director fue reconocida como un avance en el esfuerzo de superación de este comportamiento histórico, aunque, en algunos casos, tales conductas hayan continuado reproduciéndose por medio de comportamientos populistas y corporativistas».

V. Evaluación y responsabilización: una relación conflictiva

A partir de la década de 1980, la evaluación pasó a ser considerada un importante instrumento de apoyo a la reflexión pedagógica de la escuela y del profesor. Bajo el punto de vista de la gestión de la escuela, ella cumplía el objetivo de auxiliar al equipo escolar en la tarea de realizar un diagnóstico preciso del rendimiento de los alumnos, diagnóstico tomado como referencia para orientar los cambios necesarios a la adecuación de los tiempos y ambientes de aprendizaje y a la capacitación de sus profesores. Como diría Perrenoud (2000), una evaluación formativa que posibilitaría a las escuelas desarrollar, en la medida de lo posible y de la forma más competente, una pedagogía diferenciada para sus alumnos.

En la segunda mitad de la década de 1990, la discusión sobre lo que hacer con los resultados de la evaluación tomó otro rumbo y el énfasis fue cada vez mayor en el uso de la evaluación como instrumento de rendición de cuentas y responsabilización para premiar o castigar (Meade y Gershberg 2006).

En general, los sistemas de responsabilización que vienen siendo implantados combinan las siguientes condiciones: la decisión, por parte de los sistemas, de divulgar resultados relativos al desempeño de las escuelas; la aplicación de pruebas patronizadas que generen informaciones sobre este desempeño; la definición de criterios para clasificar escuelas a partir de los resultados obtenidos en las pruebas aplicadas (o en otros procedimientos de evaluación) y, finalmente, la definición de criterios para la aplicación de incentivos o sanciones de acuerdo con los patrones establecidos (Brooke 2006).[22]

En América Latina, cuando se examina la esencia de las reformas educacionales en los últimos 20 años, se verifica que la combinación de estos dos elementos ocurre en algunos países (Grindle 2004). Mientras tanto, la llamada responsabilización con pérdidas de privilegios y castigos, presente en la literatura educacional, prácticamente no ha ocurrido, con la excepción de Nicaragua

[22] Hay otras estrategias más tradicionales de responsabilización: en la burocracia, los profesionales de la educación son responsabilizados del cumplimiento de las leyes que rigen su actuación y el funcionamiento de las escuelas; en la responsabilización profesional, ellos son responsabilizados de acuerdo con los criterios o patrones que rigen su actuación cuando estos existen. (Brooke 2006).

y El Salvador, cuyas escuelas autónomas tienen poder de contratación y despido de los cuadros pedagógicos y administrativos de las escuelas.

En Brasil, el énfasis puesto en la última década al papel del gestor como líder estratégico para la eficiencia y eficacia de la escuela y la responsabilización de la unidad escolar, basado en los resultados obtenidos, terminó por estimular experiencias de pago de bonos, premiación de profesores y/o directores por el desempeño de sus alumnos o de sus escuelas.[23]

1. Experiencias brasileñas: premiación como estímulo a la responsabilización

La premiación de escuelas, equipos pedagógicos o profesores fue el sistema más utilizado por los sistemas públicos brasileños en la última década para estimular la responsabilización. Veamos, a continuación, algunas de estas experiencias:

Boletín de la Escuela: Paraná

La experiencia del estado de Paraná –Programa Boletín de la Escuela– se diferencia de las demás por no involucrar el pago de gratificaciones u otras ventajas para las escuelas mejor colocadas. Así, este programa, iniciado en 2000 e interrumpido en 2003 con el cambio en la administración estatal, partía del presupuesto de que mantener a los padres informados sobre los resultados de las escuelas generaría mecanismos de presión y de responsabilización de las mismas.

El Boletín Escolar contenía tres bloques de información: en el primero, se presentaban los resultados de las evaluaciones externas en Matemática y Portugués para los cursos de 4º y 8º, la media de la escuela, las medias de las demás escuelas del municipio y las medias generales del estado.[24] En 2002, el Boletín introdujo la siguiente innovación: presentó el nivel de desempeño esperado para cada escuela a partir del nivel socioeconómico de sus alumnos. En el segundo bloque de informaciones, se registraban las tasas de aprobación, reprobación y abandono de la escuela, comparadas con las de las escuelas del

[23] En Brasil, entre otras, se citan las siguientes experiencias de premiación de escuelas y gestores: Premio Gestión Escolar, promovido por el CONSED, con inicio en 1997; Bonos por desempeño, a partir del 2000, en las redes estatales de Sao Paulo, Rio de Janeiro y Ceará; Profesor Nota 10, iniciado en 1998 por la Fundación Víctor Civita, con la premiación de profesores con prácticas destacadas.

[24] Los promedios fueron presentados en una escala con cuatro niveles de desempeño, cada uno de ellos traducidos en términos de competencia, en Matemática y Portugués, asociados a cada nivel.

mismo municipio y la media del estado. En el tercer bloque, se presentaban las evaluaciones de alumnos, padres y director, a partir de respuestas de estos segmentos a algunos cuestionarios. A cada año de vigencia del programa se imprimían copias de estos boletines que eran enviadas a los padres, profesores y escuelas.

Premio Escuela del Nuevo Milenio: Ceará

En el estado de Ceará, en 2001, se estableció el premio Escuela del Nuevo Milenio-Educación Básica de Calidad, sobre la base de los resultados de la evaluación de desempeño de alumnos de 4º y 8º grados, cuya promedio se transformó en indicador de la calidad de la escuela.

Se estableció un premio (bono) para las 100 escuelas que obtuvieran los mejores promedios, descartando aquellos inferiores a cinco, en una escala que iba hasta diez. Todos los miembros del equipo escolar recibían un premio financiero. Las premiaciones se realizaron solamente hasta el año 2003.

Programa Nueva Escuela: Rio de Janeiro

En el estado de Rio de Janeiro, el Programa Nueva Escuela, creado en 2000, tenía previsto el pago de gratificaciones a los equipos escolares de escuelas exitosas. En 2000 se evaluaron a alumnos de 3º y 6º grados de enseñanza básica y del 1º grado de enseñanza media; en 2001, 4º y 7º grados de la enseñanza básica y el primer curso de enseñanza media, en la expectativa de continuidad de un estudio longitudinal que permitiría calcular el valor agregado de cada escuela.

Mientras tanto, en 2002, los alumnos no fueron evaluados y, en 2003, sí se evaluaron, atendiendo los grados 4º y 8º de la enseñanza básica y el 3º grado de la enseñanza media. En 2004, las escuelas pasaron a ser evaluadas según los siguientes criterios: desempeño de los alumnos en las pruebas externas; flujo escolar (tasas de evasión escolar); gestión escolar (capacidad de la escuela de rendir cuentas sin error y en los plazos previstos, y grado de participación de la comunidad); asiduidad de los profesores y otros servidores y; respecto a las acciones de las escuelas para combatir la evasión. A pesar de las duras críticas del magisterio y de las innumerables acciones judiciales contra el gobierno estatal y la Secretaría Estatal de Educación, el programa tuvo continuidad durante 2005 y 2006, siendo suspendido en 2007.

Programa Escuela de Cara Nueva: Sao Paulo

En el estado de Sao Paulo, a fines de 2000, la Secretaría Estatal de Educación instituyó, como parte del Programa Escuela de Cara Nueva, un bono para dirigentes y supervisores de las directorías regionales de Enseñanza,[25] así como para directores, vicedirectores, coordinadores, pedagogos y profesores de escuelas. La concesión de este bono se basó en criterios que combinaron los resultados de desempeño de los alumnos en las pruebas de Lengua Portuguesa y Matemática, aplicadas por el Sistema de Evaluación y Rendimiento Escolar (SARESP), tasa de evasión y reprobación de los alumnos y la frecuencia de los diferentes profesionales. En el caso de las directorías regionales de Enseñanza, los criterios utilizados fueron los índices del conjunto de las escuelas bajo su jurisdicción, así combinados: resultados de desempeño en el SARESP, tasas de evasión escolar, promedio de frecuencia de los profesores en las escuelas y frecuencia de los gestores (dirigentes) y de los supervisores de la enseñanza. En el caso de los directores de las escuelas se utilizaron estos mismos criterios, tomando como referencia los resultados de su misma escuela. En el caso de los profesores, se atribuyó un bono escalonado cuyo valor aumentaba a medida que disminuía el número de faltas de estos profesionales.

En 2001 y 2002, se pagó nuevamente el bono, utilizándose prácticamente los mismos criterios. En este último año, los funcionarios del cuadro de apoyo escolar y de servidores también recibieron un bono con el valor fijo, sin tomar en cuenta el desempeño de las escuelas. Hasta 2006, el pago del bono no fue interrumpido, pero los criterios sufrieron alteraciones que muchas veces perjudicaron el carácter de premiación por responsabilización, inicialmente propuesto. En 2008, la Secretaría de Educación nuevamente puso énfasis en el pago del bono al rendimiento escolar, permanencia del alumno en la escuela y el no ausentismo de los profesores, aumentando así la responsabilización de la unidad escolar y de los organismos intermediarios (directorías regionales) por el éxito de los alumnos.

[25] Las directorías regionales de Enseñanza son organismos descentralizados que coordinan y supervisan las actividades realizadas en las escuelas estatales bajo su jurisdicción; prestan asistencia y fiscalizan las condiciones de funcionamiento de las escuelas municipales y particulares (de enseñanza infantil a media, inclusive enseñanza suplementaria).

2. Algunas reflexiones sobre la problemática de la responsabilización

Las acciones de responsabilización han provocado en los diferentes países una fuerte resistencia de entidades corporativas docentes. En los estados de Sao Paulo y Rio de Janeiro, la premiación por bono ha llevado a las entidades a cuestionar los criterios utilizados, como por ejemplo: el ausentismo de los profesionales de la escuela, la no incorporación de bono al piso salarial e, incluso, el hecho de que los inactivos fueran excluidos de este pago. A estos se suma un argumento usado en otros países respecto a que la escuela no puede ser responsabilizada por sus resultados si el Estado, a través de los ministerios y secretarías de Educación, no garantiza las condiciones indispensables para un trabajo de calidad (Brooke 2006).

Los estudios y experiencias de evaluación con responsabilización, inclusive los que usan únicamente la premiación, han sido poco diseminados en Brasil como consecuencia de:

- Una noción incipiente sobre la importancia del uso de los resultados del aprendizaje cognitivo y la evaluación del desempeño de los alumnos como pieza fundamental de políticas de mejoramiento de la calidad educacional a mediano y largo plazo.
- Las carreras del magisterio que al asegurar a los docentes y demás funcionarios una cantidad significativa de faltas abonadas, dan a las políticas que utilizan criterios de frecuencia para combatir el ausentismo un carácter de incumplimiento a un derecho adquirido.

Es necesario, por lo tanto, establecer con urgencia un nuevo y más amplio consenso sobre la responsabilización, indicadores de calidad en la educación y estrategias viables para resolver el problema del número excesivo de ausencias de los profesores y funcionarios de las escuelas.

Finalmente, existen fuertes evidencias de que un punto común en las experiencias escolares que consiguen mejorar el desempeño de los alumnos es la garantía o el aumento del tiempo escolar, fuera y dentro de la escuela, una situación incompatible con el actual ausentismo docente.

- La indefinición sobre el papel y la responsabilización tanto de los organismos intermediarios como de los ministerios y secretarías de Educación en el proceso de mejoramiento de la calidad de la educación, ya que el discurso actual ha sido el de responsabilizar únicamente a directores y profesores por el desempeño insuficiente de las escuelas y de los alumnos en pruebas nacionales o locales.

En efecto, la postura política de responsabilizar y exigir rendición de cuentas a los niveles intermedios del poder y del mismo Ejecutivo en el mando difícilmente ocurre, lo que demuestra la falta de compromiso con el efectivo mejoramiento de la calidad de la educación.

¿Cuál es la responsabilidad de estos escalones para resolver desafíos como el de las ausencis de los profesores? Un hecho reciente ocurrido en Sao Paulo reveló la dificultad e impopularidad que el Legislativo y Ejecutivo enfrentan al asumir sus funciones de responsabilización. En abril de 2008, la Asamblea Legislativa paulista votó una nueva norma legal,[26] sancionada por el gobernador, restringiendo a seis el número de ausencias abonadas de los servidores públicos, únicamente por motivos de salud, cantidad esta que antes era irrestricta. En tanto el Sindicado de los Profesores, contrario a esta medida, se manifestó en la plaza pública quemando libros y manuales de orientación pedagógica para profesores y alumnos, elaborados por la actual administración de la Secretaria de Educación.

La sociedad civil y los medios de comunicación, por otro lado, se mantuvieron al margen y no se manifestaron en esta materia tan importante para el mejoramiento de la calidad de la educación.

Mientras tanto, en la medida en que las escuelas de la mayoría de los países de América Latina no tienen autonomía para contratar y despedir a sus profesionales, el Ejecutivo y el Legislativo necesitan ser requeridos y responsabilizados en las áreas de su competencia por la sociedad civil, pues les corresponde a ellos:

- Crear una política de personal diferenciada, con sanciones y estímulos significativos (bonificaciones, financiamiento habitacional especial, puntuación diferencial para efectos de jubilación, etc.), que estimule, inclusive, a los profesores y directores más capacitados, a mantenerse en las escuelas, principalmente en las que reciben a los niños más pobres, así como aquellas con las mayores dificultades de aprendizaje.
- Establecer criterios claros y efectivos de premiación para las escuelas que presenten las mejores ganancias agregadas en un determinado período de tiempo, lo que ciertamente las incentivará a innovar en sus prácticas pedagógicas y a comprometerse con el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos.

[26] Ley Complementaria 1041/2008 publicada por el Diario Oficial del Estado (D.O.E), el 17 de abril de 2008, Sección I y II. Sao Paulo, Imprenta Oficial del Gobierno del Estado de Sao Paulo.

- Utilizar los resultados de la evaluación de las escuelas para orientar las tomas de decisiones en políticas públicas, principalmente en lo que se refiere a los programas de apoyo y formación continúa del magisterio, en función de los problemas de rendimiento escolar identificados, priorizando las escuelas con las evaluaciones más negativas.

Conclusión

Este artículo tuvo como objetivo analizar el impacto de los cambios ocurridos en la autonomía y en la participación de la comunidad en la gestión de la escuela, como parte de la política de descentralización emprendida por el gobierno brasileño a partir de la década de 1980.

Según se constató, no hay cómo retroceder –la descentralización es una realidad en América Latina– y si, de un lado, amplió considerablemente los niveles de autonomía y participación en las escuelas públicas, de otro, no siempre garantizó el aprendizaje exitoso para todos.

En el transcurso de este artículo, al tratar los diferentes aspectos de la descentralización, las conclusiones y reflexiones ya fueron presentadas; sin embargo, vale destacar todavía algunos presupuestos básicos que necesitan estar presentes para que la participación derive en el mejoramiento de la calidad de la educación:

- Integración y sinergia entre las diversas políticas públicas para el incremento efectivo de la participación en el ámbito de la gestión general de la educación y de la gestión de las escuelas. En otras palabras, es necesario que los sistemas educacionales estén decididos a promover la participación en las comunidades y en las escuelas, y creen mecanismos claros y específicos de transferencia de poder y de recursos, pasando y superando el plano de las intenciones al plano de la acción.
- Estructuración de cursos de formación de profesores y gestores educacionales de modo de fortalecer en estos profesionales de la educación el compromiso con la participación y el dominio del conocimiento y actitudes favorables a la práctica de una gestión escolar democrática.
- Oferta sistemática de información y modalidades de capacitación a la población, en general, sobre temas relacionados con la gestión escolar, para tornarla lo suficientemente clara respecto a las cuestiones educacionales. No hay duda de que la información y la presión de la sociedad civil son

elementos fundamentales para que el sistema educativo dé respuestas más efectivas a las necesidades de los ciudadanos.[27]

- Implantación de sistemas de evaluación que permitan verificar el desempeño escolar, la calidad de la educación y el impacto real de las políticas educacionales. Es fundamental estimular el fortalecimiento de una cultura de transparencia, de información a la población sobre los resultados de las evaluaciones y de rendición de cuentas, no siempre presente en los sistemas educacionales.[28]

Finalmente, cabe recordar que la descentralización en sí misma no lleva a un aumento general en la responsabilización de los actores involucrados. Por lo tanto, para asegurar éxito en las reformas de descentralización es necesario capacitar agentes locales para que puedan desempeñar sus nuevas responsabilidades administrativas, evaluadoras y financieras, y así enfrentar y modelar el clientelismo a nivel estatal, municipal y en las mismas escuelas (Meade y Gershberg 2006).

Referencias

Arcia, G., Pallais, E. P. y J. R. Laguna (2004). «Otro vistazo a la autonomía escolar de Nicaragua: aceptación y percepción en 2004. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes-Republica de Nicaragua.

Barros, R. P. y R. S. Mendonça (1998). «The Impact of Three Institutional Innovations in Brazilian Education.» In W. D. Savedoff (org.), *Organization Matters-Agency Problems in Health and Education in Latin America*. Washington: IADB.

Borden, A. M. (2006). «Los directores de escuela: ¿líderes de cambio o sujetos a cambio?» Seminario Fortalecimiento de la gestión escolar para el éxito de esquemas educativos descentralizados, Guatemala, febrero.

Brooke, N. (2006). *O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil*. *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas. Vol. 36, Nº. 128:377-401.

Carnoy, M. y S.Loeb (2004). «A Responsabilidade externa tem efeito nos indicadores educacionais dos alunos? Uma análise entre os estados dos EUA.» PREAL, Documento Nº 29, abril de 2004.

---

[27] En Brasil, hay innumerables iniciativas de organizaciones no gubernamentales cuya propuesta es aumentar el nivel de información sobre la educación. Es el caso, por ejemplo, de la Cartilla «Derechos del Estudiante», elaborado por la ONG Protagonistas (www.protagonistes.org.br), con el objetivo de garantizar a los padres y alumnos información y conocimientos sobre sus derechos, deberes y canales de participación para el mejoramiento de la Escuela Pública.

[28] En países en los cuales la educación pública es gratuita, no es extraña la imagen de que la cuenta la paga «el gobierno». Destruir esta imagen, de tal forma que se tenga claridad de que los servicios educacionales son pagados por los ciudadanos, es una etapa esencial cuando se quiere que la misma población fiscalice la prestación de servicios en esta área.

CEDAC (2002). *Livro do Diretor: espaços & pessoas*. São Paulo: CEDAC/MEC.

CEPAL-UNESCO (2005). *Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-UNESCO.

—— (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL-UNESCO.

CERCA/Compromiso Cívico para la Reforma de la Educación en Centro América (2006). «Reporte Escolar: comunidades informadas crean calidad.» AED/Academy for Educational Development; USAID Del Pueblo de los Estados Unidos de América.

——. (2004). «Estudio cualitativo sobre la participación ciudadana en el mejoramiento de la calidad de la educación en cinco países latinoamericanos-Informe consolidada regional.» AED/Academy for Educational Development-USAID Del Pueblo de los Estados Unidos de América.

Cox, C. (1997). «A reforma da educação chilena: contexto, conteúdos, implantação.» Preal (Partnership for Educational Revitalization in the Americas), Documento Nº.8, agosto, Brasilia.

Espínola, V. (2006). «Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva.» Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo-División de Programas Sociales, abril.

Gardner, D. P. et al. (1983). *A Nation at Risk the Imperative for Educational* R*eform. An Open Letter to the American People. A Report to the Nation and the Scretary of Education*. Washington: National Commission on Excellence in Education, Superintendent of Documents, Government Printing Office.

Grindle, M. (2004). *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform* Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Groppello, E. D. (1999). «Los modelos de descentralización educativa en América Latina.» *Revista de La CEPAL*, Nº 68, agosto.

Kaufman, R. R.y J. M. Nelson (2005). «Las políticas de la Reforma Educativa: comparación entre naciones.» GDyA/PREAL, agosto.

King, E. M., Özler, B., and L. Rawlings (2006). *Nicaragua's School Autonomy Reform: Fact or Fiction?* World Bank Project: «Impact Evaluation of Education Projects Involving Decentralization and Privatization», Support Budget (RPO Nº 679-18).

Krawczyk, N. R., and V. L. Vieira (2007). «Homogeneity and Heterogeneity on Education Systems in Argentine, Brazil, Chile and Mexico.» *Cadernos Pesquisa* Vol. 36, Nº 129. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000300009&lng=en&nrm=iso>. [1 agosto, 2007]

López, M. (2005). «Una revisión a la participación escolar en América Latina.» PREAL, Documento de Trabajo Nº 35, Washington D.C.-Santiago.

——. (2001). «Pluralidad en la manera de hacer política educativa: reforma de descentralización.» Fundación Corona. Colombia.

Lück, H., Siqueira de Freitas, K. S. y R. Girling (2002). A *escola participativa – o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro: DP&A.

Meade. B. y A. Gershberg (2006). «*Accountability* de la reforma educativa en América Latina: ¿cómo puede o no la descentalización aumentar la *accountability*?» PREAL/GDyA, mar.

MEC/SEB. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Disponible en: http://portal.mec.gov.br/seb.

Mello, G. N.y R. Neubauer da Silva (1995). «Mudanças nos padrões de gestão educacional no contexto da reforma do Estado: análise de doze estudos de caso.» In Xavier Antonio Carlos da R., G. Mello, J. Amaral Sobrinho, Rose Neubauer da Silva (eds.). *Gestão esducacional: experiências inivadoras*. Brasília : IPEA,Série IPEA Nº 147.

Mello, G. N. de y R. Neubauer da Silva (1994). «Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil. «*Estudos em Avaliação Educacional*, FCC, Nº 10:7-45.

MEC. Secretaria de Educação Básica (2007). *Caderno 5: Gestão democrática e a escolha de diretores*. Brasília, DF : MEC. Disponible en http://portal.mec.gov.br.

Morduchowicz, A. (2006). «La asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina.» PREAL/GDyA, Buenos Aires, abril.

Neubauer, R. (1999) *La gestión educativa em el Estado de San Pablo*, *Brasil*. In UNESCO, «La gestión: en busca del sujeto», Seminário internacional: «Reformas de la gestión de los sistemas educativos en la década de los noventa», Santiago, Chile.

Neubauer, R. y N. Cruz (2006). «Fortalecimento da autonomia da escola e gestão de recursos: algumas experiências brasileiras.» PREAL/FGyA/COSPAE, Panamá.

——. (1996). «Política Educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão.» In: Afonso, Rui de B. A. y P. L. B Silva (orgs.), *Federalismo no Brasil-Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP.

Ornellas, C. (2003). «Las bases del federalismo y la descentralización en educación.» Departamento de Educación y Comunicación-Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México, DF. Vol. 5, Nº 1.

Paes de Barros, R. E. y R. Mendoza (1998). «El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasilera.» En W. Savedoff, *La organización hace la diferencia. Educación y salud en América Latina*. Washington D.C.: BID.

Paro, V. H. (1996). *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus.

Peña Borrero, M. (2005). *Aprendizajes sobre gestión educativa*. Colombia: Fundación Empresarios por la Educación.

Perrenoud, P. (2000). *Pedagogia Diferenciada: das Intenções à Ação*.Artmed.

Secretaria de Estado da Eucação de São Paulo (2002). «A municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo: o sucesso e o processo. A história de uma política educacional que deu certo – 1995/2002.» Governo do Estado de São Paulo, marzo.

——. (1998). *Gestão Municipal-Subsídios para a organização da rede de ensino fundamental nos municípios*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo-FUNDAP

——. (1997). *Descentralização e reformas no Ensino Fundamental*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo-FUNDAP.

Winkler, D. R. (2004). «Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanaza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina.» Texto presentado en Seminario de Alto Nivel CEPAL-UNESCO: «Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe. ¿Vamos por un buen camino? San Juan, Puerto Rico, junio.

Anexos

Anexo I
Iniciativas de reformas educacionales en América Latina*

País	*Año*	*Esencia de Reforma*	*Grado de Implementación***
Argentina	1987 1991 1993	Transferencias de escuelas primarias para provincias Transferencia del nivel secundario y el restante del primario, y de las escuelas vocacionales hacia provincias Ley Nacional de la Educación: responsabilidades de los gobiernos nacional y de las provincias; reforma curricular; evaluación nacional de estudiantes	Alta Alta Moderado
Bolivia	1994	Desarrollo institucional del Ministerio de la Educación Reforma curricular Capacitación y profesionalización de profesores Nuevos patrones y promoción de contratación Enfasis en la educación rural bilingüe y para niñas Consejos escolares Evaluación nacional de estudiantes	Moderado Moderado Moderado
Brasil Fechas variadas por estados	1980s-1993 1990s 1983-1993 1988 1991 1993	Autonomía financiera de las escuelas Democratización de la selección de los directores de las escuelas (elección) Consejos escolares Evaluación nacional de los estudiantes Autonomía a los sistemas municipales de educación Plan Decenal de la educación nacional	Alta Moderado Moderado Alta Alta Moderado
Chile	1981 1990 1991 1993 1995 1997	Devolución de la responsabilidad administrativa para municipios Sistema de subvención por alumno (*vouchers*) Programa de Reducción de la Pobreza Recentralización de las relaciones de trabajo Mejoramientos pedagógicos Mayor autonomía escolar Incentivos financieros en función del desempeño de la escuela	Alta Alta Alta Alta Moderado Moderado Moderado
Colombia	1989-1993 1994 1996	Descentralización hacia municipios y autonomía de las escuelas La Ley Nacional de la Educación fortalece el papel de las instancias estatales Pagos de incentivo a los profesores	Moderado Moderado Moderado
Costa Rica	1996	Vinculación de 6% del GDP para educación Ampliación de la jornada escolar Pago de los profesores vinculados al desempeño	Moderado Alta Moderado
República Dominicana	1997	Ley Nacional de Educación: descentralización/participación de la comunidad; reforma curricular; capacitación de profesor/director de escuela; evaluación nacional de estudiantes	Moderado
Ecuador	1996 1998	Nueva estructura para educación básica Nuevo modelo de pedagogía Descentralización Consejo de Padres Evaluación del profesor Subsidios a las familias	Moderado Bajo Bajo Bajo Bajo Pendiente

País	*Año*	*Esencia de Reforma*	*Grado de Implementación***
El Salvador	1991	Descentralización de las escuelas rurales, consejos comunitarios, autonomía de la escuela Ley Nacional de la Educación Carrera de los profesores	Moderado Moderado Bajo
Guatemala	1991 1993 1994	Ley Nacional de la Educación Desarrollo de programa nacional de educación Infra-estructura y libros textos Consejo de Padres Descentralización	Bajo Moderado ?
Honduras	1995 1996	Descentralización Ley Nacional de la Educación Plan Nacional de mejoramiento de la educación	? Bajo Bajo
México	1992	Descentralización para los estados Consejo de Padres Carrera progresiva para profesores Reforma curricular	Alta Moderado/bajo Moderado
Nicaragua	1991 1993	Consejo de Padres Reforma curricular (libros textos) Autonomía de la escuela	Moderado Alta Moderado
Panamá	1997	Consejos escolares regionales y locales	Moderado
Peru	1992	Descentralización para consejos municipales Consejo municipal administra las relaciones de trabajo Sistema de becas (*vouchers*) Evaluación nacional de estudiantes	Pendiente Pendiente Pendiente Pendiente
Uruguay	1995	Expansión de la escolaridad Capacitación de profesores Reforma curricular	Moderado Moderado Moderado
Venezuela	1989 1990	Descentralización hacia los estados Carrera del profesor Fondos públicos para educación particular	Bajo Moderado Alta

Fuente: Table 1.2, Grindle (2004:9-10).

- La tabla incluye reformas significativas que propusieron introducir cambios relevantes en los sistemas educacionales, así como las que fueron prácticamente simbólicas. La inclusión en la tabla no implica la implementación exitosa de la reforma.
- El grado de implementación es una estimativa de cómo la reforma ocurría en la práctica al final de la década. No se refiere al mejoramiento de la calidad de la enseñanza que el cambio pueda haber ocasionado.

Anexo II
Mapeo de las acciones realizadas por los Consejos Escolares, según área de actuación

Área de actuación	*País*	*Naturaleza de la acción*
Gestión institucional	Bolivia	Orienta las demandas y expectativas de la comunidad sobre la escuela y sus necesidades de aprendizaje.
		Aprueba la formulación y supervisa la ejecución del proyecto educativo.
		Firma el balance final de rendición de cuentas, elaborado por el director, con el representante de los profesores.
	Brasil	Participa de la formulación del proyecto pedagógico de la escuela.
	Colombia	Toma decisiones que definen el funcionamiento de la escuela.
		Participa de la formulación y de la evaluación del proyecto institucional y del proyecto pedagógico de la escuela y los somete a la aprobación de la Secretaria Territorial de Educación.
		Establece premios y sanciones, buscando el buen desempeño académico y social del alumno.
		Estimula la creación de asociaciones de padres y de estudiantes.
		Reglamenta los procesos de elección promovidos por la escuela.
Gestión pedagógica	Bolivia	Participa de la supervisión del cumplimiento del calendario escolar.
		Orienta y apoya el desarrollo de actividades curriculares y extracurriculares.
		Define, conjuntamente con el director de la escuela, la adopción de la modalidad bilingüe.
	Brasil	Prácticamente no participa de esta área, según resultados de un estudio en diez escuelas de Ceará.
	Colombia	Aprueba el plan de estudios y el plan anual de actualización académica del personal docente.
		Analiza con el director los resultados de las evaluaciones periódicas de competencias y de las pruebas estatales.
		Supervisa que todos los estudiantes participen de estas pruebas.
		Participa de la elaboración de planos de mejoramiento y de evaluación de los resultados obtenidos.
		Promueve actividades de formación para los padres de familia, a fin de desarrollar estrategias de seguimiento de sus hijos y fomentar la práctica de hábitos de estudio.
		Se hace representar por un padre en la Comisión de Evaluación y promoción de la institución responsable por la promoción de los alumnos al final del año lectivo.
	Guatemala	Define el horario y el calendario escolar.
		Monitorea la frecuencia escolar.
	Honduras	Monitorea la frecuencia y los resultados escolares
		La unidad de coordinación del programa monitorea las políticas y estrategias curriculares.
	Nicaragua	Define el calendario escolar, el horario y la carga horaria por disciplina.
		Elije la metodología a ser adoptada y selecciona algunos textos.
		Establece normas para la evaluación de los alumnos.

Área de actuación	*País*	*Naturaleza de la acción*
Gestión administrativa	Bolivia	Aprueba la formulación y ejecución de las sumas de dinero disponibles para la ejeecución del proyecto educativo.
		Administra aportes extraordinarios y todos los recursos que la escuela recibe.
		Solicita autorización y supervisión del gobierno municipal y de la Asamblea General de Padres para recaudar otros recursos financieros
		Invierte recursos recaudados por iniciativa de la escuela en infraestructura y mobiliario.
		Participa de la supervisión de los profesores.
		Controla la frecuencia y evalúa el desempeño de los directores, profesores y personal administrativo.
		Supervisa el mantenimiento y costo de la infraestructura y del mobiliario.
		Recomienda, para premiación, al docente que haya demostrado el mejor desempeño, observadas las normas vigentes.
	Brasil	Administra recursos transferidos por el nivel federal; también los recursos del nivel estatal en los estados en que esto ocurre.
		Participa de la rendición de cuentas de recursos utilizados en los servicios de mantenimiento, reformas, adquisición de material y capacitación.
	Colombia	Aprueba el presupuesto de recursos recibidos y de gastos de los recursos propios de la escuela y los provenientes de pagos autorizados efectuados por los padres (derechos académicos regulados por el gobierno nacional para los colégios estatales y uso de libros de texto y similares).
		Aprueba el presupuesto y monitorea el Fondo de Servicios Educativos, creado para atender pagos de salarios y tributos sociales del personal (el director es el ordenador de gastos y responde fiscalmente por el uso adecuado de los recursos).
		Es responsable del mantenimiento preventivo de las instalaciones.
		Participa de la evaluación de docentes, directores y personal administrativo de la institución.
	El Salvador	Administra recursos transferidos mensualmente por el Ministerio de Hacienda a través de sus oficinas departamentales: para dotación de la escuela y pago de salarios de docentes y benefícios sociales.
		Selecciona, contrata, paga, supervisa, evalúa y despide a los profesores (contratos por un año, pudiendo ser renovados).
	Guatemala	Administra fondos transferidos trimestralmente por el Ministerio de Finanzas vía PRONADE: cuota fija que incluye pago de docentes y materiales y desayuno para alumnos (normas restrictivas de gasto).
		Administra recursos para la construcción y mantenimiento de la infraestructura.
		Selecciona, contrata, paga, supervisa y despide (contratos de un año).
	Honduras	Administra fondos transferidos trimestralmente por el Ministerio de Hacienda: pago de docentes, adquisición de materiales educativos y mantenimiento de la escuela (normas restrictivas para uso de los recursos).
		Selecciona, contrata, paga, supervisa y despide (contratos de un año).
	Nicaragua	Administra fondos transferidos mensualmente por el Ministerio de Finanzas, inclusive para pago de salarios; es posible incrementar el salario con fondos reunidos por la escuela.
		Decide destino de los recursos aportados con autonomía.
		Busca recursos adicionales, establece las tarifas escolares y administra los fondos para la adquisición de materiales escolares, para construcción y mantenimiento de la infraestructura.
		Contrata y despide a profesores y personal administrativo a través del director.
		Supervisa el desempeño de los docentes y establece incentivos; el salario puede ser aumentado en hasta 25%, sobre la base de las asistencias de profesores y alumnos.

Área de actuación	*País*	*Naturaleza de la acción*
Gestión clima escolar	Colombia	Valoriza las especificidades del mundo rural, integrando elementos del área agrícola y de las festividades locales como una manera de entender la comunidad local y de crear vínculos con la escuela.
		Adopta el manual de convivencia de la institución y actúa como una instancia para resolver conflictos, agotados los procedimientos institucionales.
		Tiene como objetivo mejorar la autoestima y el ambiente de convivencia.
	Bolivia	Integra elementos de bilingüismo y de identidad étnica que compiten para conferir una especificidad propia a las escuelas.
	El Salvador	Favorece el perfeccionamiento del clima escolar mediante el abordaje de temas relacionados con la participación y la democracia.
Gestión de las relaciones de la escuela con el entorno	Bolivia	Promueve la articulación de las organizaciones territoriales de base.
	Colombia	Cuenta con un representante del sector productivo.

Fuente: López (2005).

Anexo III
Atribuciones de los Consejos Escolares de 19 estados brasileños, según normas legales de su funcionamiento

Grandes áreas de actuación	*Función prevista*								*Sin mención*	
	Deliberativa		*Consultiva*		*Fiscal*		*Movilizadora*			
1. Planificación de la escuela	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Plano de acción (anual)	6	33,3	5	27,8	0	0,0	0	0,0	7	38,9
Directrices, metas y prioridades	6	33,3	2	11,1	0	0,0	0	0,0	10	55,6
Calendario escolar	1	5,6	6	33,3	1	5,6	2	11,1	8	44,4
Evaluación desempeño/escuela	2	11,1	6	33,3	2	11,1	2	11,1	6	33,3
Supervisión general	0	0,0	0	0,0	1	5,6	1	5,6	16	88,9
2. Proyecto pedagógico	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Elaboración y aprobación	5	27,8	5	27,8	0	0,0	0	0,0	8	44,4
Ejecución/evaluación	0	0,0	3	16,7	1	5,6	3	16,7	11	61,1
Propuesta curricular	0	0,0	3	16,7	0	0,0	0	0,0	15	83,3
Reglamento escolar	3	16,7	6	33,3	0	0,0	0	0,0	9	50,0
3. Recursos físicos y financieros	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Plan de aplicación de recursos	13	72,2	1	5,6	0	0,0	1	5,6	3	16,7
Prestación de cuentas	0	0,0	0	0,0	0	0,0	12	66,7	6	33,3
Plan de expansión de la escuela	1	5,6	0	0,0	1	5,6	2	11,1	14	77,8
Contratación de servicios	1	5,6	3	16,7	1	5,6	2	11,1	11	61,1
Aceptación de donaciones	4	22,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	14	77,8
Captación de recursos	0	0,0	0	0,0	2	11,1	0	0,0	16	88,9
Utilización de espacios	3	16,7	1	5,6	0	0,0	0	0,0	14	77,8
Realización de obras	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	22,2	14	77,8
4. Relaciones escuela-comunidad	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Programas interacción escuela/comunidad	2	11,1	2	11,1	5	27,8	0	0,0	9	50,0
Sociedades y convenios	2	11,1	3	16,7	1	5,6	0	0,0	12	66,7
Realización eventos (culturales)	2	11,1	1	5,6	4	22,2	0	0,0	11	61,1
Creación de instituciones auxiliares de la escuela	1	5,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	17	94,4
Fortalecimiento de la escuela	0	0,0	0	0,0	1	5,6	0	0,0	17	94,4
5. Cuestiones administrativas y disciplinarias	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Investigaciones y procesos	1	5,6	2	11,1	1	5,6	0	0,0	14	77,8
Penalidades disciplinarias	2	11,1	2	11,1	0	0,0	0	0,0	14	77,8
Cumplimiento de normas	0	0,0	1	5,6	2	11,1	2	11,1	13	72,2
Práctica probatoria de servidores	1	5,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	17	94,4
Destitución del director	3	16,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15	83,3
Designación/despido del vicedirector	1	5,6	1	5,6	0	0,0	0	0,0	16	88,9
Hoja de pago	0	0,0	0	0,0	1	5,6	0	0,0	17	94,4
Estatuto del magisterio	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	5,6	17	94,4
6. Gestión del Consejo Escolar	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Elaborar reglamento/estatuto	7	38,9	1	5,6	0	0,0	0	0,0	10	55,6
Elegir su presidente	7	38,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	11	61,1
Capacitación de sus miembros	0	0,0	0	0,0	3	16,7	0	0,0	15	83,3
Prestación de cuentas del consejo	0	0,0	1	5,6	0	0,0	0	0,0	17	94,4
Desligamiento miembros CE	0	0,0	4	22,2	0	0,0	0	0,0	14	77,8

Fuente: Consejos Escolares: una estrategia de gestión democrática de la educación pública. Disponible en: http://portal.mec.gov.br/seb

Capítulo 4

LA PROFESIÓN DOCENTE: LECCIONES PARA DISEÑADORES DE POLÍTICAS SOBRE REFORMAS QUE FUNCIONAN

Denise Vaillant

Introducción

La revisión de la literatura a nivel internacional y latinoamericano muestra que las nuevas expectativas y los desafíos enfrentados por las sociedades y las economías sitúan a la educación en el centro del debate y a los docentes como actores clave. En este escenario, los responsables educativos enfrentan el reto constante de disponer de un número suficiente de maestros que sean competentes, que permanezcan motivados y que tengan condiciones laborales adecuadas durante toda su carrera profesional. Una de las tareas esenciales hoy en América latina es la de encontrar la manera de mejorar las perspectivas de carrera de los docentes y de modificar el imaginario colectivo referido a esta profesión. Para avanzar en la búsqueda de soluciones, este artículo busca identificar las experiencias con buenos resultados para mejorar la consideración social hacia los docentes, su contexto de actuación y la formación recibida. La superación de la situación actual pasa, conjuntamente, por devolver la confianza en sí mismos a los docentes; pero también, por mejorar las condiciones de trabajo; asegurar una formación de calidad y por exigir que los docentes se responsabilicen por sus resultados. Plantear este cambio de perspectiva exige un apoyo decidido de los propios maestros, de la Administración educativa y del conjunto de la sociedad. Es posible suponer entonces que algunas transformaciones son viables a corto y mediano plazo en América Latina con políticas adecuadas que se sostengan en el tiempo.

I. ¿Es la docencia una profesión?

La búsqueda de «lo profesional» en la docencia involucra un debate amplio sobre las profesiones, su significado y sus alcances terminológicos (profesión,

profesionalización, profesionalismo). El tema es complejo y su análisis pasa necesariamente por estudiar sus orígenes, evolución, organizaciones, entre otros, en un contexto y un tiempo determinado (Vaillant 2004).

El concepto de profesión es el resultado de un marco sociocultural e ideológico que influye en una práctica laboral, ya que las profesiones son legitimadas por el contexto social en que se desarrollan. Por tanto, no existe «una» definición, sino que profesión es un concepto socialmente construido, que varía en el marco de las relaciones de acuerdo con las condiciones sociales e históricas de su empleo.

Las características de una profesión se modifican según quien proponga las definiciones, aunque algunos componentes se repiten en la literatura. Turner y Hodge (1970:25) consideran que a pesar de que los modelos de las profesiones constituyen tipos ideales, existe una tendencia en sociología hacia una conceptualización unitaria de las profesiones.

Por su parte Wilensky (1964:138) señala que cualquier profesión que reclame legitimidad, debe disponer de fundamentos técnicos suficientes como para sustentar dicho reclamo. Además, debe tener un ámbito bien delimitado, poseer requisitos para la formación de sus miembros y convencer al público de que sus servicios son especialmente confiables. Blankenship (1977:5) sintetiza las características de las profesiones a partir de los escritos de nueve sociólogos e identifica los siguientes rasgos comunes: un código ético, diplomas y certificados, centros de formación, conocimiento especializado, autoregulación, valor de servicio público, y los colegas como grupo de referencia principal.

A diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos profesionales, los autores que estudian la profesionalización docente desde diversos campos,[1] muestran que los requisitos de profesionalidad son múltiples y que varían significativamente. Es así que ciertos autores se preguntan en qué medida la docencia es realmente una profesión o no.

Fernández Pérez (1995) señala que toda profesión debería caracterizarse por la posesión de un saber específico no trivial, de cierta complejidad y dificultad de dominio, que distinga y separe a los miembros de la profesión de quienes no lo son. Además, es fundamental la autopercepción de maestros y profesores, identificándose a sí mismos con nitidez y cierto grado de satisfacción como profesionales. Esto implica cierto nivel de institucionalización, en cuanto a las normas exigidas para el ejercicio de la profesión.

---

[1] Entre otros, la sociología de las profesiones, la psicología de la profesión, la historia de la profesión, el desarrollo económico y el mercado profesional.

El resultado entre contrastar la docencia con diversas profesiones socialmente aceptadas suele ser para algunos autores la confirmación de que la docencia no es aún una profesión. Así, Marcelo (1994:137) evalúa que la enseñanza no reúne ni los requisitos generales ni los particulares, por lo que no podría ser considerada una «verdadera profesión». Este autor señala que el período formativo de los docentes no es prolongado; que no se dispone de una estructura de conocimiento que explique y dé dirección a la práctica de la profesión docente; que falta frecuentemente una cultura común a los docentes que se transmita a los candidatos a profesor; que la socialización de los profesores a través de las prácticas de enseñanza es a menudo un proceso casuístico y no atendido sistemáticamente; que como resultado de las características anteriores, las barreras entre los miembros y no miembros de la profesión son débiles o inexistentes; que la remuneración económica y muchas veces el prestigio social no son comparables con los que se encuentran en otras profesiones.

Diversos estudios han planteado que, a diferencia de lo que ha sucedido en la docencia, las ocupaciones que se han convertido en verdaderas profesiones han adoptado modalidades de control profesional en sustitución de las burocráticas, lo que supone la aplicación de criterios rigurosos, determinados por la propia tarea para la iniciación a la profesión (de forma de asegurar la competencia para el ejercicio profesional) y, además, un control profesional sobre la estructura y el contenido del trabajo (Marcelo 1995).

Según Ávalos (1996), en la década de 1990 se asiste a una revitalización del concepto «profesional» del docente, diferente a la que se afirmó desde la literatura referida a la sociología de las profesiones en los años sesenta: «El énfasis hoy día se pone no en la defensa de la docencia como profesión sino en la función de construcción de la profesión por parte del propio docente, realizada a través del conocimiento que le entrega su experiencia y de las oportunidades de ampliar su visión a las que tiene acceso…». De ahí la importancia que adquieren los conceptos de «desarrollo profesional» y «autonomía profesional». El primero ha prácticamente sustituido en el ámbito internacional al término «formación en servicio». Así, el proceso de formación se define como un continuo y se pone el acento en las necesidades que se suceden en distintas etapas de la vida profesional (con la clásica distinción entre profesores noveles y experimentados) o según diferentes tipos de experiencias.

Para un buen número de autores, la profesionalización está asociada a un desempeño autónomo, con responsabilidad sobre la tarea que se desempeña. Pero estos rasgos no se legislan, sino que se construyen a partir de la confluencia de tres elementos (Vaillant 2005a): la existencia de un entorno laboral adecuado, una formación inicial y continua de calidad, y una gestión y evaluación que mejore la práctica laboral de los docentes.

1. La situación en América Latina

Desde hace algún tiempo los maestros y profesores están en el centro del «problema educativo», pero también son el factor estratégico de su solución, y ello por razones que aparentemente son contradictorias y que Fullan (1993) resume en su muy citada frase: «los docentes tienen el honor de ser, simultáneamente, el peor problema y la mejor solución en educación». Ellos ocupan un lugar de privilegio en el escenario de la política educativa latinoamericana, marcada por los éxitos y fracasos de las reformas que se implementaron durante los últimos 15 años en la mayoría de los países.

Una de las problemáticas principales con que se enfrentan las políticas públicas en el sector educación en la actualidad es cómo mejorar el desempeño de los docentes. Los diagnósticos coinciden en señalar que las propuestas tradicionales ya no alcanzan. Pero hay también fuertes evidencias de que no es simple determinar cuáles son los cambios adecuados y mucho menos ponerlos en práctica. Según Namo de Mello (2005a), los maestros son parte del problema en virtud de su falta de preparación, del corporativismo, del acomodarse a una carrera que expulsa a los mejores. Pero deben ser parte de la solución, porque sin la participación, compromiso y dedicación de los profesores será imposible superar la desigualdad educacional. Es necesario poner a aprender a la fuerza laboral docente latinoamericana y a enseñar a alumnos que desafían la pedagogía de la uniformidad. Es tan simple como eso, y muy difícil.

Tal como se indicó más arriba, nuestra tesis principal es que la profesionalización de los docentes se construye a partir de la confluencia de tres elementos: la existencia de condiciones laborales adecuadas, una formación de calidad, y una gestión y evaluación que fortalezca la capacidad de los docentes en su práctica. Sin embargo, el contexto actual en la mayoría de los países latinoamericanos está marcado por:

- Un entorno profesional que presenta dificultades a la hora de retener a los buenos maestros y profesores en la docencia. Son escasos los estímulos para que la profesión docente sea la primera opción de carrera. A esto se agrega condiciones de trabajo inadecuadas y serios problemas en la estructura de remuneración e incentivos.
- Muchos maestros y profesores están muy mal preparados y además el cuerpo docente necesita un perfeccionamiento mediante un esfuerzo masivo de formación en servicio.
- La gestión institucional y la evaluación de los docentes no ha actuado por lo general como mecanismo básico de mejora de los sistemas educacionales.

Pese a estos patrones comunes, todo análisis sobre situación de los docentes a nivel latinoamericano debe tener en cuenta las variaciones significativas existentes entre los diferentes países de la región. Es pues con extrema precaución que formulamos dos preguntas principales:

- ¿Cuáles son las políticas educativas que promueven condiciones laborales adecuadas, una formación inicial de calidad, instancias de desarrollo profesional y una gestión y evaluación que fortalezca a los docentes en su tarea de enseñanza?
- ¿Cómo lograr que esas políticas se formulen y se mantengan en el tiempo?

Un sistema educativo no será mejor que los maestros con los que cuenta. Esto genera un doble reto: atraer candidatos bien calificados y promover su mejor desempeño para lograr buenos aprendizajes en los estudiantes. En las secciones que siguen buscaremos identificar algunas estrategias y políticas que han tenido éxito en la mejora de la docencia.

2. Un gran desafío: el reconocimiento social

La idea de que la sociedad subestima a los maestros ha sido tema de muchos libros que se han ocupado de la cuestión.[2] Además, los propios docentes parecen estar convencidos de que es así. Muchos son los maestros en Latinoamérica desilusionados, que abandonarían la profesión si surgiese otra oportunidad.

Resulta por lo demás ilustrativo las declaraciones de diversos actores sociales recogidas en la prensa o en diversos estudios.[3] Estos suelen reiterar la importancia de la educación y de sus maestros, pero al mismo tiempo no parecen brindarles la apreciación necesaria para que estos sientan orgullo de su profesión. Las expectativas son grandes, pero la valoración es escasa.

Es difícil medir el reconocimiento de una profesión por parte de la sociedad y más aún su prestigio social. En general, se dice que una profesión goza de cierta valoración social cuando sus representantes ofrecen un servicio que la sociedad aprecia y considera importante. Además, la opinión pública estima que este reconocimiento debería recompensarse con un nivel salarial acorde al trabajo que se desempeña.

La cuestión del reconocimiento social de la profesión docente puede considerarse desde dos ángulos: cómo valoran los «no docentes» el trabajo

---

2 Ver entre otros, Huberman et al. (2000). .

3 Ver casos presentados en Vaillant y Rossel (2006).

desempeñado por los maestros y cómo sienten los propios docentes la consideración social hacia su labor. Si nos referimos a los primeros, estos suelen desvalorizar la profesión docente. En cuanto a los propios maestros, estos sienten también que la docencia no es suficientemente valorada. Así en Argentina, casi dos terceras partes de maestros encuestados para un estudio sobre la condición docente,[4] afirmaron no sentirse apreciados por la sociedad y expresaron que su profesión ha perdido prestigio social en los últimos años. Los datos son contundentes: el 68% de los docentes peruanos, el 40% de los brasileños, el 36% de los uruguayos y el 47,5% de los argentinos expresó su deseo de abandonar la docencia. Los encuestados manifestaron que preferirían ejercer cualquier otra actividad en el ámbito educativo, ocupar cargos directivos o dedicarse a otra cosa.

El sentimiento de pérdida de prestigio social y deterioro de imagen frente a la sociedad parecería evidenciarse en una serie de síntomas críticos como los siguientes: número decreciente de bachilleres con buenos resultados de escolaridad que optan por ser maestros, bajos niveles de exigencia de las universidades e institutos de formación docentes para el ingreso a la carrera docente, percepción generalizada entre los miembros de la sociedad de la mala calidad de la educación básica asociada a la baja calidad de los docentes. Este problema generaría inconformismo y baja autoestima.

Para contrabalancear la falta de reconocimiento social hacia los docentes, han surgido diversas iniciativas en la región latinoamericana, entre las cuales cabe destacar el Premio Profesor Nota 10, otorgado por la Fundación Vitor Civita de Editorial Abril en Brasil. Pueden aspirar al premio todos los maestros de educación básica, de primero a sexto grado, quienes deben presentar proyectos de aula exitosos de por lo menos un año de implementación y resultados visibles. Los proyectos presentados son examinados por comisiones seleccionadoras que luego de varias rondas escogen 40 finalistas. De estos se elige a los 10 profesores Nota 10 y finalmente queda un ganador final. El evento es transmitido por televisión en directo y recibe la atención de un acontecimiento de primer nivel, con los finalistas alojados en un hotel de cinco estrellas. Un resultado importante de las premiaciones, que se puede mencionar, es que ha ayudado a jerarquizar la profesión. El premio tiene ya nueve años de antigüedad y se ha convertido a la fecha en un evento de alta notoriedad en el país.[5]

---

[4] Ver Tenti (2005).

[5] Para mayor información, ver el *website*: www.novaescola.br

Tabla Nº 1

EXPERIENCIAS PARA LA VALORACIÓN SOCIAL DE LA DOCENCIA

Proyecto	*Población-objetivo*
Premio Profesor Nota 10 Brasil	Maestros de educación básica con proyectos de aula exitosos de por lo menos un año de implementación y resultados visibles.
Premio Compartir al Maestro Colombia	Maestros de primaria y secundaria con experiencias educativas relevantes debidamente evaluadas.
Premio Maestro 100 Puntos Guatemala	Maestros de educación básica con buenas prácticas en el aula.

Fuente: elaboración propia.

En Colombia, se promueve también un premio anual a la excelencia docente, el Premio Compartir al Maestro, cuyo propósito es rendir un homenaje a los maestros sobresalientes del país, promover una valoración social más justa de la profesión docente, y apoyar y promover la profesionalización de la docencia. El Premio Compartir al Maestro se realiza desde el año 1999, y se basa en un detallado procedimiento de selección y en una serie de visitas para conocer los proyectos que postulan al premio. Pueden participar profesores de escuelas públicas y privadas de preprimaria y primaria. Si es del nivel primario lo respaldan las municipalidades y si es del nivel secundario lo patrocina el Estado. El premio cuenta con un periódico, *Palabra Maestra*, y con un aceitado mecanismo de selección mediante el cual se escogen las 26 propuestas que mejor reflejen el profesionalismo del maestro postulante. Luego de recolectar información a partir de visitas, se seleccionan 18 nominados, de los cuales un reconocido jurado elige al Gran Maestro y los Maestros Ilustres. Como en el caso de Brasil, la premiación se lleva también a cabo en un teatro y se elabora un libro con las mejores experiencias educativas. El evento cobra relevancia nacional porque es transmitido por televisión, y a este asisten las máximas autoridades educativas del país, además de los sindicalistas.

En el año 2006 surgió en Guatemala la primera edición del Premio al Maestro 100. Esta experiencia se inspira en las actividades llevadas adelante en Brasil y Colombia, y se propone reconocer las buenas prácticas en el aula e identificar los proyectos innovadores de los mejores maestros o maestras del país. Este premio constituye una iniciativa de la sociedad civil y cuenta con la participación de universidades, empresas, fundaciones privadas y entidades internacionales, bajo la coordinación de Empresarios por la Educación de Guatemala.

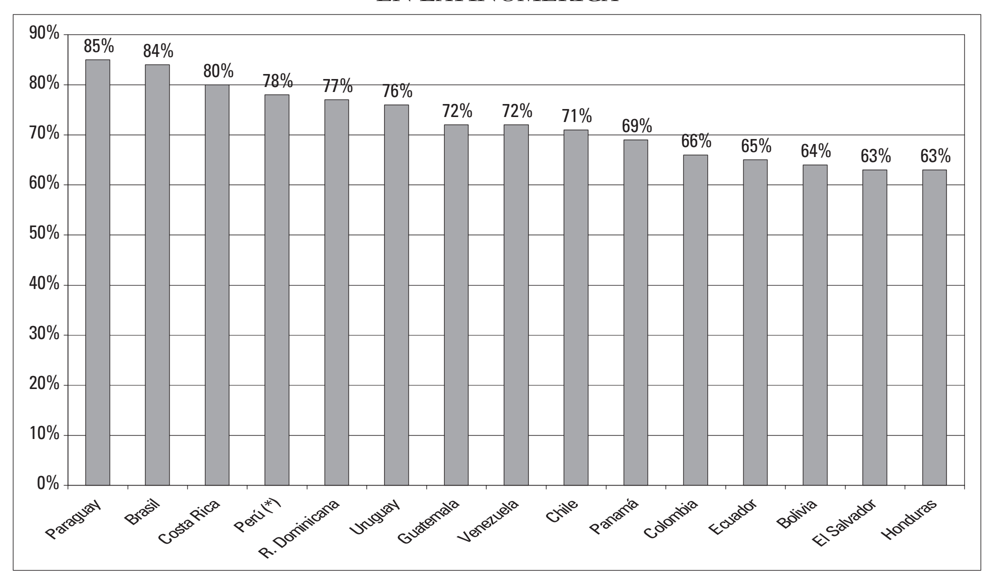
Los casos de Brasil, Colombia y Guatemala muestran algunos de los caminos que podrán mejorar el reconocimiento social hacia los docentes. Otra posibilidad es considerar los rasgos actuales del entorno laboral e intentar prestigiar la profesión mediante estrategias que creen un entorno más favorable. Esto es lo que veremos en los párrafos que siguen.

II. Los rasgos salientes del entorno laboral

Si analizamos los datos disponibles sobre docentes, podemos identificar una serie de rasgos a los que se debe prestar particular atención a la hora de pensar las políticas educativas (Liang 2003; Navarro 2002; Siniscalco 2002; Vaillant y Rossel 2006). El cuerpo docente está altamente feminizado, lo que contrarresta claramente con la distribución de género en otras profesiones no docentes, en las que suele predominar el sexo masculino o en las que la distribución tiende a ser más equitativa. Aunque, hay países como Bolivia o El Salvador que tienen una profesión docente menos feminizada que otros (como Costa Rica, Paraguay o Brasil).

Gráfico Nº 1

PORCENTAJE DE MUJERES DOCENTES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN LATINOMÉRICA



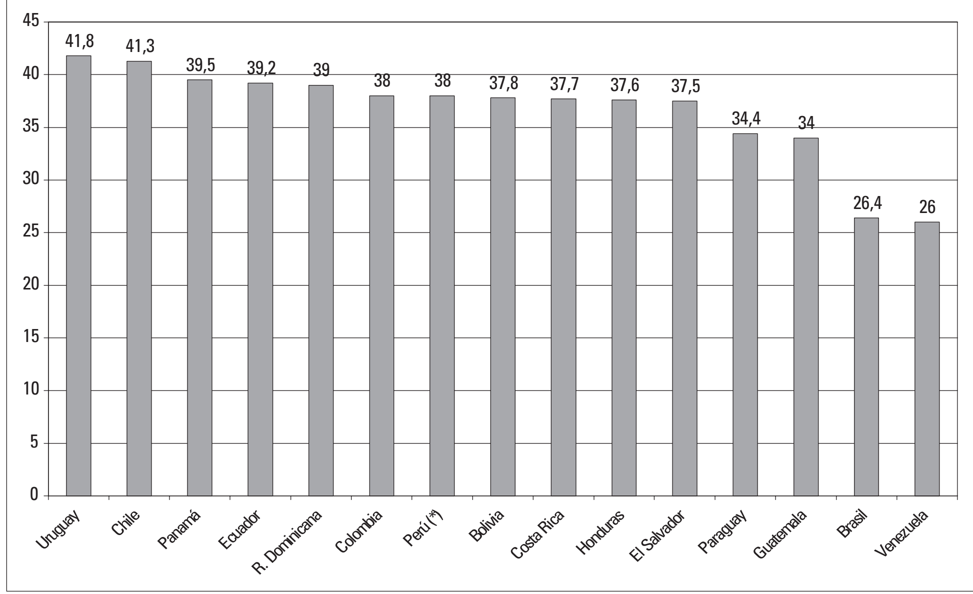
(*) Nota: en el caso de Perú, los datos de género y promedio de edad corresponden a docentes de educación primaria pública.
Fuente: elaboración propia a partir de Navarro (2002) y Liang (2003).

Los maestros de educación básica tienden a ser más jóvenes que sus pares de países desarrollados, donde la tendencia parece ser hacia el envejecimiento progresivo.[6] Sin embargo, a pesar de la relativa juventud de este cuerpo docente,

[6] De acuerdo al promedio elaborado por la OCDE en 2003, el 57% de los docentes de educación primaria en estos países tiene 40 años o más. En naciones como Suecia, Alemania o República Checa, más de un tercio de los docentes de educación primaria tienen 50 años o más.

la edad promedio de los maestros muestra variaciones importantes. Hay casos donde el promedio de edad llega a superar los 40 años, como en Uruguay o Chile, mientras que en otros países los promedios de edad llegan apenas a 26 años, como en Brasil o Venezuela.

Gráfico Nº 2
PROMEDIO DE EDAD DE DOCENTES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN LATINOAMÉRICA



(*) Nota: en el caso de Perú, los datos de género y promedio de edad corresponden a docentes de educación primaria pública.
Fuente: elaboración propia a partir de Navarro (2002) y Liang (2003).

Por otro lado, la preparación y los años de educación de los maestros es más débil que la de sus pares en países desarrollados e incluso que en otros países en desarrollo. El promedio de educación de los maestros y profesores latinoamericanos (12 años) sigue siendo significativamente menor al que se registra en el grupo conformado por Estados Unidos, Japón y los países de la OCDE (2005) –que es de 16 años– y en otros países en desarrollo.[7] Este sesgo negativo en términos educativos de los docentes de la región da como resultado un escenario en el que, como algunos autores

7 Países como Egipto o Indonesia muestran porcentajes significativamente altos de profesores que tienen título universitario respecto de la mayoría de los países latinoamericanos.

han señalado, buena parte de los niños y adolescentes latinoamericanos de contextos socioeconómicos desfavorables asisten a escuelas en las que hay docentes empíricos.[8]

La evidencia reciente también sugiere que los docentes provienen de sectores y familias con menor capital cultural y económico en términos relativos y que en estos hogares la incidencia de la vulnerabilidad económica tiende a ser significativamente más alta que entre los hogares del resto de profesionales y técnicos. Además, el modelo tradicional de profesión que complementa un porcentaje pequeño de los ingresos del hogar parece estar perdiendo vigencia, bajo la confirmación de que en algunos países las docentes aportan, cualquiera sea la edad que tengan, no menos del 45% de los ingresos totales de su hogar.[9]

El desempeño en la enseñanza depende, entre otras cosas, de la posibilidad que el sistema tenga para atraer y reclutar buenos docentes, de las perspectivas ofrecidas por la carrera docente y también de las estrategias exitosas de diálogo con los sindicatos. Son estas tres temáticas clave las que desarrollaremos en los párrafos que siguen.

1. Estrategias para reclutar y atraer a la profesión

Como ya hemos indicado, la docencia se ha transformado en una profesión que no atrae a los mejores candidatos. Quienes ingresan a los institutos de formación tienen, en promedio, peor historial educativo que otros estudiantes que acceden a otros estudios más valorizados socialmente. Pero esto es solo una parte de la cuestión, ya que existe un serio problema de retención, que hace que en muchos países la deserción de la profesión sea una conducta frecuente que, lógicamente, no afecta a los peores, sino a los mejores docentes, que son quienes tienen más oportunidades de optar por puestos mejor retribuidos en otras áreas.

El desempeño de los maestros y profesores depende de un conjunto de factores, entre los que se encuentran la formación, los recursos, la carrera docente,

---

8 En Vaillant (2005a), se explica la situación de este tipo de maestros. Los docentes empíricos son maestros que no tienen una formación específica. Son generalmente nombrados temporalmente para resolver necesidades inmediatas; por ejemplo, en áreas rurales, donde es difícil conseguir maestros calificados. Algunos de ellos terminan moviéndose a las ciudades y obteniendo nombramiento permanente.

9 Ver Tenti (2005).

los formadores y los incentivos. Estos últimos constituyen uno de los temas que más pasiones despiertan cuando se discute la calidad de la educación: ¿la estructura de remuneraciones y la carrera profesional de los docentes generan o no los incentivos necesarios para mejorar su desempeño?

En la mayoría de los países latinoamericanos, la estructura salarial paga por igual a los docentes sin tener en cuenta los desiguales esfuerzos y habilidades. No se distingue entre quienes tienen buen o mal desempeño. Además, el salario se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en los establecimientos escolares, no se diferencia entre especialidades donde hay escasez de profesores y aquellas donde hay sobreoferta, y se considera la antigüedad como la principal razón de los aumentos salariales. Esto último determina que, finalmente, se recompense más bien la fidelidad que el desempeño efectivo en el trabajo.

Para muchos autores, el tema de la atracción a la profesión se relaciona con el debate sobre los salarios docentes. Es esta una discusión en la que entran consideraciones referidas a la estructura legal y limitada de la jornada laboral y las vacaciones durante los períodos sin clases. Estas características de la profesión docente complejizan el análisis respecto a si el nivel actual de los salarios docentes es bajo o, con algunos supuestos, es más alto que el de otras profesiones.[10]

Algunos autores (Vegas 2005) han estudiado la mejoría de la enseñanza mediante el establecimiento de incentivos para los maestros en diferentes países de la región, revisando opciones clásicas de pago por méritos asociado al desempeño y también incentivos a los centros educativos. Pero cuando se habla de este tema, es necesario distinguir la situación entre los países. Mientras que Chile o El Salvador registran los más altos promedios de salarios, en un nivel intermedio se ubican países como Argentina, Brasil, Colombia, Honduras y Uruguay, mientras que es en Nicaragua y República Dominicana donde se encuentran los salarios más bajos (Vegas 2005).

Entre el primer y segundo grupo de países hemos identificado algunas iniciativas promisorias para atraer y retener a docentes en la profesión. La tabla que sigue sintetiza estas experiencias.

[10] Ver el reciente estudio de De Moura Castro e Ioschpe (2007).

Tabla Nº 2

INICIATIVAS PROMISORIAS PARA RECLUTAR Y ATRAER DOCENTES

País	*Proyecto*	*Objetivo*
Estrategias para impulsar el reclutamiento		
Argentina	Elegir la docencia	Reclutar a estudiantes con mejor trayectoria educativa mediante becas para la formación.
Colombia	Beca ICETEX	Impulsar a estudiantes de baja condición socioeconómica para realizar estudios de nivel superior.
Uruguay CERP		Estimular el ingreso a la profesión de bachilleres con buenos resultados educativos.
Estrategias para hacer más atractiva la profesión		
Brasil	FUNDEF	Valorización del magisterio e incentivos para los docentes.
Chile	SNED	Brindar incentivos a los maestros asociando las remuneraciones con el rendimiento de los alumnos y reconociendo a los profesionales de los establecimientos de mejor desempeño.
Colombia	Programa nacional de incentivos	Premiar a centros y a docentes con buen desempeño educativo.

Fuente: elaboración propia.

Si nos referimos a las estrategias para *impulsar el reclutamiento*, Argentina implementa desde el año 2003 un programa denominado «Elegir la docencia» para promover la elección de profesorado para el nivel medio.[11] La convocatoria permite otorgar unas 1.500 becas para jóvenes de todo el país que deseen seguir una carrera docente para el nivel medio. Estas becas tienen como propósito ofrecer mejores condiciones para la formación y mayores posibilidades de dedicación al estudio. Pueden participar aquellos jóvenes que quieren iniciar carreras de profesorado, que tengan buenos promedios en su educación media y que no superen los 23 años. Las becas consisten en unos $ 1.500 anuales (U$S 500) por el período que dure la carrera.

A su vez Colombia desarrolla algo similar a Argentina. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo en el Exterior (ICETEX) premia y estimula con becas o créditos muy blandos a aquellos estudiantes de educación media de estrato socioeconómico bajo que registren altos puntajes de rendimiento académico. Este programa es general, aunque prioriza aquellos que deseen realizar estudios en educación.[12]

Por su parte, Uruguay promueve desde el año 1997 un programa de becas para estudiantes de educación media con buenos resultados educativos que deseen iniciar estudios en los Centros Regionales de Profesores (CERP)

[11] Ver el capítulo I de I. Aguerrondo en Vaillant y Rossel (2006).
[12] Ver el capítulo II de L. Martínez en Vaillant y Rossel (2006).

existentes en diversas zonas del país.[13] Los estudiantes tienen cubiertos sus gastos de manutención y alojamiento, así como el desplazamiento a sus localidades de origen cada 15 días.

Si nos referimos ahora a las estrategias para *hacer más atractiva la profesión*, uno de los casos emblemáticos es el de Brasil, a través la creación en el año 1998 del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Primaria y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), cuyo objetivo es destinar fondos al incremento salarial y a la recalificación de los docentes de enseñanza primaria.[14] Este fondo provee, entre otros, un piso salarial profesional e incentivos a la productividad. Con el 60% del Fondo destinado a la remuneración de profesores y profesionales de la educación, los resultados de la iniciativa son alentadores: apenas dos años después de su aplicación, los salarios de los docentes mejoraron significativamente, y los aumentos fueron más altos allí donde los salarios estaban más deprimidos. A su vez, la ley que dio lugar al FUNDEF, establece un plazo de cinco años para que los profesores obtengan la habilitación necesaria para el ejercicio de la docencia. Para llevar a cabo esta iniciativa, destinó recursos para la capacitación mínima de los profesores «empíricos», es decir, aquellos que no habían cursado carreras de Pedagogía. Los resultados en esta dimensión son también positivos, habiendo disminuido en forma importante el número de maestros y profesores sin formación para la docencia.[15]

Chile es otro caso de interés, ya que se evalúa desde el año 1996 y cada dos años el desempeño de los establecimientos municipales y particulares subvencionados a partir de la medición de los resultados de los alumnos de los establecimientos según el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Los establecimientos que resultan bien evaluados por este sistema de medición, reciben recursos adicionales durante dos años a través de la Subvención por Desempeño de Excelencia. Estos recursos son distribuidos en su totalidad entre los profesores de los establecimientos seleccionados. Este programa se basa en el principio de que un buen docente es aquel que logra que sus alumnos aprendan lo que deben aprender, de esta manera, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) genera incentivos directos a los docentes sobre la base de los resultados de los alumnos del colegio en pruebas estandarizadas.[16]

En Colombia, el programa nacional de incentivos tiene una estructura similar al de Chile, premiando a centros de buen desempeño con recursos para

---

13 Una amplia descripción del sistema de becas se encuentra en Mancebo (2003).
14 Ver entre otros Souza (2001).
15 Ver Namo de Mello (2004).
16 Ver entre otros, Mizala y Romaguera (2004).

la implementación de proyectos educativos y a docentes de esos centros por la excelencia en su trabajo. En los últimos seis años, el gobierno colombiano ha aplicado una serie de medidas y programas en materia de educación, orientados a mejorar la calidad del servicio público. Uno de los aspectos centrales en este ámbito ha sido promover la excelencia profesional de los docentes a través de un nuevo Estatuto de Profesionalización Docente y de un Plan de Desarrollo Profesional asociados al programa de incentivos ya mencionado.[17]

2. Experiencias con nuevas estructuras de carrera

América Latina parece otorgar un lugar especial a la antigüedad como el principal componente para que el docente pueda avanzar en una carrera profesional que finaliza con una posición máxima sin trabajo de aula, con responsabilidades de administración y gestión.[18] Para un docente solo hay una mejora sustancial de su ingreso pasando a ser director de la escuela, y de allí a supervisor; es decir, solo se permite el ascenso a otros puestos alejándose del aula, lo cual tiene como consecuencia perversa el abandono de la tarea de enseñar por parte de quienes son buenos maestros.

En la región, Colombia y México son los dos únicos países que han venido ensayando cambios en la materia. Se trata de dos naciones que han llevado a cabo una descentralización educativa en los últimos años, aunque las administraciones docentes son de tipo centralizado.

En Colombia existe un sistema de escalafones en la carrera docente al cual se ingresa después de un año de prueba. De ahí en adelante, los docentes tienen evaluaciones anuales, las que son realizadas por los directores de los establecimientos o por autoridades superiores. Estas evaluaciones son personales y en ellas se establece un plan de desarrollo y metas para el año siguiente. Cada año, los docentes son evaluados en términos del cumplimiento de estas metas. Si los docentes aspiran a cambiar de escalafón, deben someterse a una evaluación especial basada en competencias específicas requeridas en su labor docente. Esta evaluación constituye el mecanismo para avanzar en la carrera docente.[19] Este modelo de carrera se encuentra aún en plena fase de implementación, por lo que no se puede aún extraer demasiadas conclusiones como en el caso de México.

---

17 Ver entre otros, Peirano (2007).
18 Ver Morduchowicz (2003).
19 Ver el capítulo II de L. Martínez en Vaillant y Rossel (2006), ya citado; y C. Peirano en Vaillant y Cuba (2008).

México constituye el primer intento regional de modificación de los tradicionales mecanismos de promoción jerárquica de los docentes (Vegas y Umansky 2005). En este país existe el ascenso por la vía vertical (escalafón) a través de un concurso basado en conocimientos, aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad. Además se cuenta con un sistema de ascenso con mayores posibilidades de movilidad horizontal. Se trata del Programa Nacional de Carrera Magisterial de México, el cual es voluntario, y los docentes que participan en él pueden ser incorporados o promovidos si se evalúan según los requisitos preestablecidos. En este programa participan los docentes de aula, los directivos y quienes tienen un cargo técnico-pedagógico. Seis son los factores a ser evaluados: antigüedad en el sistema, grado académico, preparación profesional, cursos de actualización, superación profesional, desempeño profesional y aprovechamiento escolar en el caso de los docentes de aula; desempeño escolar en el caso de los docentes directivos; y apoyo educativo en el caso de los docentes con funciones técnico-pedagógicas. Cada nivel tiene sus propios requisitos, de manera que se promueve la incorporación o ascenso de los maestros más capaces, mejor preparados y con mejor desempeño.

Tabla Nº 3

PROGRAMA NACIONAL DE CARRERA MAGISTERIAL EN MÉXICO

Nivel	*Responsabilidades*	*Criterios ascenso*
Novel	Instrucción de alumnos	Evaluación Antigüedad Capacitación
Profesional	Instrucción de alumnos Supervisión de estudiantes Consejero p/docentes de primer y segundo nivel	Evaluación Antigüedad Capacitación Planificación Rendimiento de alumnos
Avanzado	Instrucción de alumnos Supervisión de estudiantes Consejero p/docentes de primer nivel Colaboración en evaluación Desarrollo curricular	Evaluación Antigüedad Capacitación Planificación Rendimiento de alumnos
Experto	Instrucción de alumnos Supervisión de estudiantes Consejero p/docentes de niveles inferiores Colaboración en evaluación Desarrollo curricular Investigación Capacitación para docentes	Evaluación Antigüedad Capacitación Planificación Rendimiento de alumnos

Fuente: Morduchowicz (2002).

La implementación de la promoción horizontal implicó un difícil proceso de concertación entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato

Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). De hecho, la carrera no tiene más basamento jurídico que el compromiso contraído en un acuerdo, los convenios que se firmaron y los lineamientos generales dictados por una Comisión Nacional Mixta, al margen de la Ley de Escalafón y del reglamento de Condiciones de Trabajo de la SEP y de los gobiernos de los estados.

Los docentes pueden participar de tres modos diferentes. Estos responden al tipo de trabajo que desempeñan: i) docentes frente a un grupo; ii) docentes en funciones directivas y; iii) docentes en actividades técnico-pedagógicas. A su vez, con sus cinco niveles salariales básicos, permite incrementos desde un 25% de la plaza inicial en el nivel «A» (corto plazo) hasta un 200% (largo plazo).

Cada año, la Secretaría de Educación Pública, las autoridades educativas de los estados y el SNTE determinan el número de plazas de nueva incorporación o a ser promovidas en cada nivel, modalidad y entidad federativa, de acuerdo con los techos financieros y con los lineamientos de la propia carrera, definidos por la Comisión Mixta de la Secretaría de Educación Pública-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La carrera magisterial tuvo, obviamente, el apoyo de la dirigencia nacional y estadual, pero también fue rechazada y, en muchos casos saboteada por diversas regiones del país. Los argumentos de los docentes contrarios a la carrera magisterial se basaron en que solo sirve para que el gobierno desatienda las demandas de aumentos generales del sueldo básico. Por otra parte, sostienen que es un programa selectivo que intensifica la competencia entre los maestros.

El caso de México muestra que aun con debilidades, el sistema de carreras escalares constituye una de las propuestas más novedosas que se han desarrollado en los últimos tiempos para dar solución a algunos de los problemas planteados por la estructura laboral de los docentes en América Latina. El modelo se estructura en niveles de desarrollo profesional, que se inician con el docente novel, continúan con el profesional en desarrollo, el profesional avanzado y terminan con el profesional experiente. El diseño de la carrera describe las funciones de los docentes, los criterios para avanzar hacia los niveles superiores, la forma de evaluación, las especificaciones de acreditación y capacitación necesarias, y el salario adecuado para cada uno de los niveles. La propuesta incluye dimensiones de responsabilidad en las tareas, pero también de aumento de competencias y de crecimiento profesional para los docentes.

3. Los sindicatos y el fortalecimiento de la docencia

Durante las décadas de 1980 y 1990, las reformas educativas abordaron transformaciones en los contenidos curriculares de enseñanza básica, introdujeron

criterios de calidad y equidad, y pusieron un fuerte énfasis en el aumento de la cobertura educativa. Al mismo tiempo, se impulsaron cambios que afectaron directamente a las organizaciones sindicales de docentes y que condicionaron su posicionamiento frente al conjunto de las transformaciones. Por un lado, pese a que desarrollaron diferentes iniciativas para mejorar la docencia con programas de formación inicial y en servicio, y con reconocimientos para los mejores avances, prácticamente no se desarrollaron estrategias de largo plazo para el mejoramiento de los salarios y las condiciones generales de trabajo de maestros y profesores. A su vez, en muchos casos se impulsaron modificaciones a la estructura de gestión de los sistemas educativos que debilitaron el poder y que los sindicatos tenían en los diferentes niveles. Esto ha dado como resultado un punto de partida con altos niveles de conflictividad (Vaillant 2005b).

Pese a que los sindicatos docentes latinoamericanos presentan algunas características que les son comunes, las configuraciones institucionales que los diferentes países han desarrollado son muy diversas. Estas diferencias están marcadas por el nivel de integración o fragmentación de las estructuras sindicales, la vinculación con otros actores del sistema político o el grado en que han cultivado un perfil profesional. Sin embargo, es importante resaltar que los sindicatos docentes son organizaciones extremadamente complejas que involucran diferentes lógicas de acción y objetivos que muchas veces pueden resultar contradictorios. Así, por un lado buscan mejorar las condiciones laborales de sus afiliados y dignificar la profesión docente, al tiempo que necesitan tener presencia en los ámbitos de debate político. A su vez, necesitan mantener sus organizaciones y tener influencia e intercambio con organizaciones sindicales de otros sectores, buscando un equilibrio con las federaciones centrales. Estas contradicciones complejizan la posibilidad de abrir espacios de diálogo y negociación, trabando en muchos casos los procesos de concertación sobre las reformas educativas.

La historia de las resistencias y conflictos que sindicatos docentes y gobiernos han vivido en América Latina en los procesos de reforma de los años noventa ha estado fuertemente centrada en tres áreas: en primer lugar, las reivindicaciones sobre las condiciones de trabajo, los salarios y la profesión docente; en segundo lugar, las transformaciones a la organización del sistema educativo y, en especial, la gestión del mismo; y en tercer lugar, la forma en que se han formulado e implementado las reformas y la escasez de espacios de diálogo y negociación con las organizaciones de docentes. Pero más allá de esta constatación, es claro que la región ha tenido espacios de diálogo que permiten establecer puntos de encuentro y generar acuerdos desde una perspectiva de largo plazo, tal como lo muestra la tabla a continuación.

Tabla Nº 4
LOS SINDICATOS Y ESTRATEGIAS EXITOSAS DE DIÁLOGO

País	*Procesos de diálogo*
De alcance nacional	
Chile	Mecanismo tripartito que involucra al Ministerio de Educación, la Asociación Chilena de Municipalidades y el Colegio de Profesores.
México	Mecanismo bipartito/tripartito: SNTE con la Secretaría de Educación Pública y en algunos casos incluye la Presidencia. Mecanismos bipartitos operan también a nivel federal del Estado.
Consultas sectoriales	
Minas Gerais	Negociaciones individuales y concesión ante reivindicaciones salariales para el logro de consensos mínimos en las propuestas de reforma.
El Salvador	Procesos de diálogo generalmente basados en rondas de consulta y en compartir información en instancias concretas.
Guatemala	Comisiones consultivas con participación de instituciones privadas y públicas.
Honduras	Negociaciones de diferentes organizaciones con el Ministerio de Educación con participación de la Presidencia de la República.
República Dominicana	Participación del principal sindicato en el Consejo Nacional de Educación a partir de la ley de 1997.

Fuente: Vaillant (2005b).

En principio, aunque con configuraciones históricas y características muy diferentes, Chile y México han logrado avanzar en forma significativa hacia la negociación de objetivos comunes entre sindicatos docentes y gobiernos, con el rasgo común de tener ambos un único sindicato docente fuerte que se convirtió en el principal interlocutor frente a las autoridades educativas. Otros países también han avanzado hacia la concertación y han desarrollado experiencias que, aunque menos exitosas y abarcadoras, plantean líneas de acción interesantes en contextos marcados por realidades muy diferentes entre sí. Así en el caso de Minas Gerais se avanzó en el desarrollo de negociaciones individuales y la concesión ante reivindicaciones salariales para el logro de consensos mínimos en las reformas que las autoridades proponían. En El Salvador, Guatemala y Honduras, se optó por generar rondas de consultas con las organizaciones sindicales que permitieran incorporar las opiniones y puntos de vistas de los docentes en la definición de políticas. Finalmente, en República Dominicana se logró la elaboración de un Plan de Acción, que implicó que el principal sindicato docente participara en el Consejo Nacional de Educación, formando parte de las autoridades que diseñaron y gestionaron el proceso de reforma en el país.

III. La preparación para maestros y profesores

Los modelos de formación docente son centrales para los sistemas educativos, ya que determinan de una forma o de otra, la organización de la escuela y del

currículo, el uso del espacio y del tiempo, la distribución de las aulas y muchos otros factores que inciden en la calidad de la educación.

En el origen de los sistemas educativos modernos se registró un gran debate acerca de la necesidad y la pertinencia de la formación especializada de los docentes y la exigencia de los títulos para el ejercicio de la actividad.[20] Los «empíricos» reivindicaban el conocimiento práctico que se adquiría a través de la experiencia, mientras que los que tenían una formación formal (en el exterior o en las incipientes instituciones formadoras de maestros) reivindicaban una especie de monopolio ocupacional en beneficio de quienes poseían títulos otorgados por instituciones formadoras de docentes. Hoy, la gran mayoría de los docentes en actividad posee un título profesional, es decir, tiene una formación pedagógica específica que se desarrolla por lo general en universidades o en institutos de formación docente.

La pertenencia institucional de los modelos de formación ha dado lugar a un apasionado debate. Para algunos la formación inicial de los maestros y profesores debe situarse en las universidades, mientras que para otros debe tener el carácter de educación superior no universitaria y localizarse en institutos de formación docente.

La educación de los maestros de educación básica, desde sus orígenes, se vinculó académicamente a las unidades técnicas de las secretarías-ministerios de Educación, lo mismo que todas las escuelas primarias publicas en cada país. Esta dependencia, de ambas, permitía una mejor articulación entre el currículo de formación desarrollado en las escuelas normales y el currículo desarrollado en las escuelas de primaria. Cuando, en la mayoría de los países, la formación docente pasa a depender de las universidades, se rompe el vínculo tradicional con las escuelas. Las universidades son normalmente autónomas respecto de las políticas de las secretarías de Educación.

Existen argumentos a favor y en contra de situar la formación docente inicial en la universidad.[21] Por un lado, muchos especialistas señalan ventajas, ya que se brinda la oportunidad a los futuros docentes de formarse en ámbitos de excelencia académica, con buenos profesores que realizan docencia, investigación y extensión. La formación universitaria permite romper el isomorfismo con una propuesta muy distinta a la de nivel primario o medio. Por otro lado, algunas experiencias de formación docente en universidades han sido muy criticadas por dos razones fundamentales: quienes imparten clase a los futuros docentes tienen, a menudo, más bajo nivel académico que los que se desempeñan

---

20 Ver Tenti (2005).
21 Ver Roggi (1999).

en las licenciaturas y además en muchos casos la formación es muy teórica en detrimento de la reflexión sobre la práctica.

Aun cuando la inclusión de la formación docente en las universidades se realice con éxito, sigue sin poder afirmarse que estar dentro de las universidades redunda por definición en la formación de mejores docentes. Hay quienes afirman (Perrenoud 2004) que el nivel universitario de la formación de maestros puede representar una elevación formal de calificación, pero lo que elevará la calidad de la enseñanza y reforzará las competencias profesionales en la sala de clase es la articulación teoría-práctica, lo cual requiere reducir la distancia entre los ámbitos de formación de docentes y las escuelas. En este sentido hay autores que sostienen que la conexión entre las escuelas y la formación mejora cuando esta se convierte en un centro de innovación pedagógica.[22]

Para algunos investigadores y sobre todo para los propios protagonistas, los futuros docentes, resulta insufrible la contradicción entre el modelo de enseñanza ideal y el desempeño real en clase. ¿Cómo lograr que los programas de formación inicial no queden en mera retórica e incidan efectivamente en lo que ocurre en el aula y lo que aprenden los alumnos de los centros educativos?

Cochran-Smith y Zeichner (2005) publicaron una investigación sobre formación docente. En su libro hay un capítulo que hace una exhaustiva reseña y análisis de la literatura producida entre 1995 y 2001.[23] Las conclusiones de este estudio no hacen más que reforzar –con gran despliegue de datos y antecedentes de investigación– lo que ya todos conocemos por experiencia propia, es decir, «lo difícil que es poner la teoría en práctica».

Numerosos estudios informan que las intervenciones a corto plazo tienen un impacto limitado para lograr que los futuros profesores abandonen sus prejuicios respecto a la enseñanza, el aprendizaje y los estudiantes. También muestran lo mismo investigaciones que han buscado identificar los factores que influyen para que los futuros docentes muevan sus visiones hacia una nueva enseñanza con énfasis en un aprendizaje activo (Marcelo García 1994).

Hamerness et al. (2005) han revisado la investigación sobre aprendizaje del profesorado y sintetizan algunos principios que pueden servir de guía para organizar los modelos de formación:

- Los futuros docentes llegan al aula con preconcepciones acerca de cómo funciona el mundo y la enseñanza. Estas preconcepciones, desarrolladas a través de los que se ha denominado «aprendizaje de observación», condicionan lo que aprenden. Si no se tiene en cuenta esta orientación

[22] Ver Aguerrondo y Pogré (2002).
[23] Se alude al capítulo de R. Clift y P. Brady, «Research on Method Courses and Field Experiences».

inicial, es posible que fracasen en comprender y asumir nuevos conceptos e información, o puede que las asuman con un propósito solo de evaluación.
- Para desarrollar competencia en una determinada área, los futuros docentes deben tener una profunda fundamentación de conocimiento teórico; comprender hechos e ideas en el contexto de ese marco conceptual; organizar el conocimiento de forma que se facilite su recuperación y acción.
- Un enfoque de instrucción metacognitivo puede ayudar a los futuros docentes a aprender a tomar control sobre su propio aprendizaje, proporcionándoles herramientas para analizar sucesos y situaciones que les permitan comprender y manejar situaciones complejas en la vida del aula.

Los estudiantes de formación docente traen consigo una serie de creencias e imágenes sobre la enseñanza que influyen en la forma como enfrentan la compleja tarea en el aula.[24] Estas creencias no cambian por sí solas; las experiencias académicas tienen una influencia sobre ellas, y las experiencias prácticas en general contribuyen a confirmar dichas creencias. Pero la mera introducción de actividades que teóricamente propician la reflexión no aseguran por sí solas un cambio significativo en las concepciones ni mucho menos en las prácticas de los futuros profesores. La reflexión no aparece espontáneamente; se provoca, se suscita; se aviva en la inquietud del estudiante. Los modelos de formación actuales tienen pues una serie de limitaciones vinculadas, entre otras, a una falta de propuesta explícita y a la escasa conexión entre lo que se estudia en la institución de formación y lo que los futuros docentes encuentran en las aulas.

1. El estado de la formación docente en Latinoamérica

Las propuestas actuales de formación inicial y continua de docentes en Latinoamérica suelen tener bajo prestigio, las metodologías de enseñanza no se han actualizado y se presta muy poca atención a técnicas pedagógicas para los alumnos de contextos desfavorables, escuelas multigrado y rurales. Este déficit se ve agravado por la mala calidad de la educación escolar básica y media que muchos de los aspirantes a maestros reciben antes de ingresar a estudiar en una universidad o instituto de formación.

[24] En ese sentido resulta muy interesante el libro de Salgueiro (1998). *Saber docente y práctica cotidiana. Un estudio etnográfico*, en el cual la autora muestra, mediante un amplio y extenso estudio de caso, basado en un año de trabajo de campo con una profesora de escuela pública, el papel de la biografía personal y profesional en la elaboración de estrategias que permiten ir dando respuestas a los problemas del aula.

Cuando se alude al estado de la formación docente en América latina, se hace necesario distinguir entre el nivel de educación básica y el de enseñanza media. En el primer caso, se parte de una lógica pedagógica y se enfatiza la enseñanza de la didáctica. En la formación de profesores de enseñanza media, la mayor importancia la tiene siempre lo disciplinario y, generalmente, el lugar y el la preparación pedagógica es tardía y secundaria. La escuela primaria tuvo como eje organizador el proceso de adquisición de los elementos instrumentales de la cultura por parte de los niños, mientras que la escuela secundaria ha basado su organización en la lógica de las disciplinas.

A pesar de las diferencias entre maestros y profesores, en ambos casos constatamos que ellos han dejado de ser parte del segmento más educado de la población en los distintos países. En la medida en que la educación secundaria y superior tiende a expandirse, tener título docente ya no califica a quien lo posee de manera sustantivamente diferente de los otros miembros de la propia generación, a diferencia de lo que sucedía un siglo atrás.[25] Este fenómeno también se visualiza en los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), donde las sociedades son más ricas, las calificaciones educacionales se han incrementado y se dispone de más puestos de trabajo atractivos. En esos países, la apelación a la docencia como una vía a la movilidad social ascendente y trabajo seguro parece haber disminuido (OCDE 2005). En América Latina, la situación se agudiza debido a que en varios países los docentes en ejercicio tienen formación normalista de nivel secundario. En estas condiciones, adquieren particular relevancia las propuestas de formación inicial y continua de calidad para jerarquizar a los docentes como grupo especializado dentro de la población más formada de cada país.

La formación inicial del maestro es el primer punto de acceso al desarrollo profesional continuo y desempeña un papel clave en la determinación de la calidad y cantidad de nuevos docentes que pasan a formar parte de este proceso. ¿Sirve la oferta disponible de formación inicial como incentivo para atraer a los mejores candidatos para los sistemas educativos latinoamericanos?

En contraste con lo que sucede con estudiantes de carreras distintas a la docencia, los candidatos a ser maestros y profesores tienen antecedentes socioeconómicos más modestos, si miramos tanto los niveles de instrucción de sus padres como sus niveles de ingreso familiar. También los estándares de admisión a las instituciones de formación de docentes tienden a ser más bajos que en el conjunto de carreras de la educación superior (Vaillant 2004).

---

[25] Ver Terigi (2007).

La impresión general que dejan los estudios, investigaciones e informes examinados a lo largo de estos últimos años, es que la formación inicial de futuros maestros ha tenido resultados relativos, a pesar de que se le reconoce un papel clave en las reformas educativas. Esto explica el interés existente en América Latina. Así se constata en los últimos años el interés por renovar las instituciones formadoras, definir el papel del formador de formadores, mejorar las propuestas curriculares, diseñar un sistema de inserción a la docencia y de desarrollo profesional, y pensar en programas que permitan titular a un mayor número de docentes fundamentalmente para educación media.

2. La renovación de las instituciones

Heterogeneidad y diversificación son las características dominantes de la formación de los docentes en América Latina. Los docentes de todos los niveles se forman en instituciones de todo tipo: en las escuelas normales, en institutos de enseñanza superior, en institutos provinciales o municipales, en instituciones superiores de enseñanza técnica, en las universidades, en instituciones privadas, y además están los que se desempeñan como docentes sin tener un título que los habilite para tal tarea.

En la mayoría de los países, las antiguas escuelas normales se han ido transformando en institutos superiores o universidades con carreras que duran entre dos y seis años, y cuyo requisito de ingreso es haber completado el segundo ciclo de enseñanza media. Tres países mantienen la formación en el nivel medio y están en pleno proceso de transición. Uno de ellos es Honduras, donde se ha incorporado como requisito de ingreso a los estudios normalistas la aprobación del bachillerato. En Guatemala y Nicaragua aún persiste el modelo puro de formación en la enseñanza media para los maestros de educación básica.

En muchos países latinoamericanos, la proliferación y dispersión de instituciones de formación atenta contra la calidad de las mismas. El exceso de instituciones aparece asociado a la pequeñez de muchas de ellas y a una falta de escala que no permite ofrecer el equipamiento adecuado (bibliotecas, computadoras, laboratorios) para sostener una formación de calidad y una equitativa distribución geográfica de la oferta de docentes.

¿Cuáles son las tendencias más prometedoras en materia de instituciones formadoras? Según Ávalos (2006), la acreditación de las instituciones (tanto inicial como continua) constituye un modo necesario de velar por la calidad de la formación, especialmente en los países en que la oferta de formación está distribuida en muchos tipos de instituciones públicas y privadas y en modalidades presenciales y a distancia.

Tabla Nº 5

LA RENOVACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FORMADORAS

País	*Nombre Proyecto*	*Objetivo*
Argentina	Sistema de acreditación IFD	Control de la formación a través de gobiernos provinciales.
Chile	Acreditación de carreras	Ordenar la oferta existente.
El Salvador	ECAP	Evaluar formación mediante una prueba nacional para graduarse.
República Dominicana	INAFOCAM	Coordinar mediante instituto descentralizado oferta de formación inicial y continua.

Fuente: elaboración propia.

Argentina cuenta con un buen sistema de acreditación de la formación que se imparte en las instituciones de formación docente y, al mismo tiempo, existe un control relativamente fuerte sobre la formación docente a través de los gobiernos provinciales. Existen diversas fórmulas de institucionalidad de los sistemas de acreditación. Tal es el caso de Chile, donde se ha estado implementando un esquema provisorio de acreditación de las carreras de pregrado universitarias (que comprende la formación inicial docente), dirigido por una comisión instalada bajo la supervisión del Ministerio de Educación, aunque hay una ley en trámite que modificará el sistema.

Por su parte El Salvador dispone de un importante número de instituciones formadoras y constituye en sí un caso interesante con la realización de la Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP) que se lleva adelante para finalizar la carrera y graduarse. Esta prueba, a pesar de algunas opiniones críticas, ha contribuido a mejorar las propuestas de las instituciones formadoras y permitido mejorar la oferta de recursos humanos para el sistema. Se trata además de una prueba que suele detentar un buen nivel predictor.

República Dominicana ha avanzado en la gestión institucional de la formación a través de la creación del Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (INAFOCAM). Esta instancia descentralizada coordina los programas de formación inicial, de capacitación en servicio y de desarrollo profesional del personal docente a nivel nacional. La iniciativa tiene como propósito articular a todas las instituciones de educación superior así como a las de carácter científico y/o cultural que incidan en la formación de maestros. El replanteamiento del modelo de formación inicial y en servicio ha permitido avances significativos.

En otros sistemas se está estudiando la implementación de sistemas de acreditación o se proponen sistemas de certificación de competencias para el

ejercicio profesional docente (Namo Mello 2005), lo que parecería ser una de las tendencias prometedoras para los próximos años.

3. Los programas de formación de formadores

La temática referida a los formadores de docentes en ejercicio es un territorio poco explicado y menos aún explorado. Los escasos trabajos que conceptualizan la figura del formador en América Latina (Vaillant 2002) lo definen como alguien dedicado a la formación de maestros y profesores que realiza tareas diversas, no solo acotadas a la formación inicial y al servicio de docentes, sino también referentes a los planes de innovación, asesoramiento, planificación y ejecución de proyectos en áreas de educación formal, no formal e informal.

Sucede con los formadores lo mismo que ocurre con la enseñanza: la creencia de que para enseñar lo único que se requiere es conocer lo que se enseña, el contenido o materia a enseñar. Sin embargo, existen en América Latina dos países interesantes. Se trata de los programas desarrollados en Chile y en Uruguay, ampliamente estudiados y documentados.[26]

En Chile, la mayor parte de los programas de formación docente son conducidos por universidades, por lo que la opción fue impulsar el cambio «desde adentro», creando condiciones para que las instituciones formulasen sus propuestas de mejoramiento. Esto se hizo en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID) (Ávalos 2002), que consistió en un concurso de proyectos de mejoramiento abierto a todas las instituciones, públicas y privadas. Le acompañó una oferta de becas para estudiantes de secundaria destacados, con el fin de estimularlos a optar por la docencia como profesión.

Se seleccionaron 17 instituciones de 32, las que recibieron apoyo económico para desarrollar sus proyectos. Estas propusieron cambios a nivel de contenidos y procesos de formación, en el aprendizaje práctico y en las condiciones para asegurar mejoramiento en la calidad. Uno de los objetivos del FFID fue mejorar los niveles de formación académica de los formadores, proporcionando tanto oportunidades de actualización como de estudios de postgrado según los planes de desarrollo de cada universidad. Los proyectos FFID consideraron como formadores a los profesores de los departamentos de cada una de las universidades que están encargados de la formación docente. La actualización y estudios de posgrado significaron inversiones tanto por parte de las universidades

[26] Ver Aguerrondo (2002).

como de los fondos del proyecto. En el curso de los cuatro años de desarrollo de los proyectos FFID se ofrecieron oportunidades de actualización para los formadores, las que generalmente se materializaron en «pasantías» o visitas a centros extranjeros donde se desarrollan actividades innovadoras de formación docente.

Por lo general, las pasantías se hicieron en instituciones universitarias principalmente extranjeras, aunque algunos formadores visitaron universidades nacionales donde se estaban desarrollando innovaciones. Si bien en general los coordinadores u otras autoridades de las universidades realizaron los contactos para estas visitas, un buen número fue organizado por los propios formadores.

Desde 1997, Uruguay está inmerso en el desarrollo de un nuevo proyecto de formación de profesores: los Centros Regionales de Profesores (CERP).[27] Uno de los puntos nodales en los CERP es la presencia de un porcentaje importante de formadores a tiempo completo, con una dedicación de 40 horas semanales, de las cuales no menos de 20 son de docencia directa. Las 20 horas restantes están dedicadas a otras formas de docencia y actividades, entre las cuales deben mencionarse horas de consulta a los estudiantes; orientación de estudios; coordinación de una carrera, área o actividad; coordinación con los centros educativos para la realización de la práctica docente; participación en equipos técnicos que dan apoyo pedagógico a los centros educativos; y/o actualización a profesores en servicio.

Los participantes en el curso de formación son profesionales universitarios o docentes egresados de los institutos de formación docente, interesados en ocupar un cargo de formador. El diseño de los programas estuvo a cargo de destacados docentes especialistas de diversas áreas disciplinarias: Ciencias de la Educación, Matemática, Lengua y Literatura, Ciencias Sociales y Ciencias de la Naturaleza. Un coordinador general y un coordinador por área disciplinaria tuvieron la responsabilidad de planificar e implementar el programa, y su papel fue fundamental en el diseño del mismo, en la animación de las actividades de sensibilización a la innovación y en la resolución de los diversos problemas académico-administrativos que se plantearon durante la realización de los cursos.

El programa de actualización disciplinaria y pedagógica para los futuros formadores de los CERP resultó exitoso por dos principales razones: respondió a las necesidades de actualización disciplinaria aportando nuevos

[27] Para una descripción y análisis más detallado del modelo CERP, ver Mancebo (2003) y Vaillant (2005a).

contenidos, materiales y metodologías a los formadores; y sirvió como un instrumento de fundación de identidad y desarrollo profesional. Los formadores aceptaron el programa de formación propuesto, porque encontraron en él un alto grado de compatibilidad con su práctica profesional y porque constituía un modelo que podía servir de ejemplo. Para los formadores, el programa permitió elevar el nivel de sus conocimientos, pero también constituyó un primer paso hacia la fundación de una identidad y un desarrollo profesional docente de calidad.

4. Las nuevas propuestas curriculares

Asumiendo la diferenciación según el nivel de enseñanza (preprimaria, primaria y media), el examen con detenimiento de las propuestas curriculares permite constatar dos tendencias. La primera es una sobresimplificación. Se dice que el profesor no solo debe saber sino también saber enseñar. La segunda es una falta de jerarquización. Se presentan largas listas de cualidades y conocimientos que los profesores deberían tener. Los casos examinados en el ya citado libro (Vaillant y Rossel 2006), muestran un importante déficit de calidad en los conocimientos disciplinarios enseñados en las instituciones de formación docente, así como escasa articulación con el conocimiento pedagógico y con la práctica docente. Todavía persisten importantes desafíos a resolver en lo referente al material de apoyo, al desarrollo y la planificación curricular, a la supervisión de las prácticas docentes y a la preparación de los formadores de formadores.

¿Qué se debe enseñar? O mejor dicho, ¿qué es útil que los futuros docentes aprendan? Estas son las dos preguntas que invariablemente se formularon e intentan responder en varios países de América Latina, que invirtieron recursos humanos y materiales en importantes transformaciones curriculares en la formación inicial de docentes.

¿Cómo hacer para que la formación inicial de los docentes no sea solo la transmisión de contenidos, que inexorablemente se desactualizan? En la primera década del siglo XXI, algunos programas y proyectos de formación comienzan a poner énfasis en las competencias básicas que debe tener un docente para poder conducir procesos de enseñanza-aprendizaje de calidad en este nuevo siglo. Así surgen un cierto número de iniciativas vinculadas con el establecimiento de marcos de competencias docentes que orientan la evaluación de quienes egresan de las instituciones formadoras como también de los docentes en servicio.

Tabla Nº 6
LAS NUEVAS PROPUESTAS CURRICULARES

País	*Nombre Proyecto*	*Objetivo*
Chile	Marco para una Buena Enseñanza	Formular estándares para la formación docente inicial.
Brasil	Referenciais para Formação de Professores de Brasil	Determinar perfiles profesionales docentes y competencias mínimas en el ámbito nacional.
Colombia	Perfiles profesionales docentes y de competencias mínimas de ámbito nacional	Formalizar las actitudes y competencias deseables de un maestro a fomentarse en los cursos de formación docente.
Perú	PLANCAD	Establecer aquello que debe saber y ejecutar un docente.

Fuente: elaboración propia.

Chile desarrolló un esquema de criterios o estándares de desempeño que con algunas diferencias son aplicables a la formación inicial y a la formación en servicio. En lo que respecta a la formación inicial, estos estándares han sido incorporados a los criterios para acreditar los programas de formación docente (proceso que hasta el momento es voluntario). El Marco para una Buena Enseñanza, como se conoce a los criterios para la formación en servicio, sirve a su vez para evaluar a los docentes y determinar sus necesidades de formación continua o desarrollo profesional.[28]

En otros países también han surgido una serie de documentos de ministerios con orientaciones para la formación docente. Un buen ejemplo son los Referenciais para Formação de Professores de Brasil.[29] Este conjunto de orientaciones para la formación de docentes de la enseñanza fundamental explicita el bagaje que necesita un profesor para su buen desempeño, es decir, el conjunto de saberes teóricos y prácticos que no deben confundirse con una sumatoria de conceptos y de técnicas.

En Colombia, se avanzó en la línea de controlar la oferta de formación continua a través de la determinación de perfiles profesionales docentes y de competencias mínimas de ámbito nacional. Para ello se desarrolló una lista que incluye actitudes deseables de un maestro a fomentarse en los cursos y que permite verificar que los docentes mantengan niveles de idoneidad, calidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones que justifiquen la permanencia en el cargo, los ascensos en el escalafón y las reubicaciones salariales dentro del mismo grado. Existe una evaluación de período de prueba que se realiza al término de cada año académico, que comprende desempeño y competencias específicas, a la que se suma una evaluación ordinaria periódica de desempeño

[28] Ver Ávalos (2006).
[29] Ver Namo de Mello (2005b).

anual. Por último, está prevista una evaluación de competencias a realizar cada vez que la entidad territorial lo considere conveniente o por lo menos cada seis años.[30]

El programa PLANCAD en Perú define el mejoramiento de los docentes en términos de «saberes fundamentales» y «funciones básicas». Estos identifican las capacidades cognitivas requeridas y describen los propósitos de las acciones de formación. Los documentos del programa PLANCAD (1999) establecen aquello que debe saber y ejecutar un docente que aspira a que sus alumnos aprendan y se eduquen bien.

5. La inserción en la docencia

Las políticas integradas para la formación inicial y continua deben prestar particular atención al «eslabón perdido» a través del apoyo a los que se inician en la docencia. Carlos Marcelo García (2007) ha analizado el tema en un reciente estudio y ha encontrado escasos programas institucionalizados en América Latina. La inserción «de facto» se produce, pero constata que son muy pocas las ocasiones en que la escuela o la municipalidad desarrolla programas específicos para profesores principiantes, exceptuando algunos países como Chile y Colombia.

En Chile, en la Universidad Católica de Temuco se está llevando a cabo un proyecto denominado «Un estudio para el diseño y pilotaje de una propuesta de formación de mentores de profesores principiantes». El proyecto se plantea diseñar y validar una propuesta de formación de mentores que los capacite para apoyar profesional y pedagógicamente a profesores/as principiantes en su primera fase del ejercicio de la docencia.

Además a nivel nacional, Chile ha impulsado recientemente la creación de una comisión por parte del Ministerio de Educación, integrada por especialistas en la formación del profesorado (miembros del ministerio, de universidades, del colegio de profesores), con la finalidad de implantar un sistema de inducción. La comisión ha elaborado un informe en el cual se propone la creación de la figura de la mentoría en los centros educativos. Los mentores serán profesores con experiencia (entre 8 y 10 años), con una evaluación positiva de su actividad docente, que enseñan en el mismo centro educativo que el profesor principiante y que han recibido formación adecuada para la tarea a desempeñar.

---

30 Ver el capítulo II de L. Martínez en Vaillant y Rossel (2006).

Otros países en América Latina se están interesando en la temática de inserción en la docencia. Así en Colombia, un estudio reciente da cuenta de ese interés. En este país, el proceso de acompañamiento a la inserción de los profesores principiantes se realiza generalmente de manera informal a través de las relaciones mantenidas entre los propios profesores principiantes y el profesorado de las Escuelas Normales Superiores. Estos docentes experimentados actúan como tutores informales a la manera de apadrinamiento profesional y cuyo vínculo radica en la buena voluntad (Calvo 2006).

6. Iniciativas de éxito en formación continua

La formación continua de las décadas de 1980 y 1990 provocó duras críticas en América Latina. Algunas investigaciones mostraron el poco efecto de los cursos de perfeccionamiento y la opinión adversa de los propios maestros y profesores sobre el impacto de estas actividades. Quizás una de las dificultades mayores fue el tema de la masividad. Brasil, por ejemplo, cuenta con más de tres millones de docentes, en Argentina hay más de 800.000. Aun en los países más pequeños, los docentes representan un porcentaje muy elevado de la población activa y tienen una participación muy amplia en el empleo público (Vaillant 2005a). Este rasgo diferencia fuertemente a maestros y profesores de otros colectivos del sector público, y lleva a considerar que cualquier programa de desarrollo profesional docente se enfrenta con la cuestión de la masividad.

Muchos países recurrieron al perfeccionamiento docente como una forma de compensar las insuficiencias de la formación profesional inicial de los maestros y profesores. Se buscó –a veces con éxito, a veces sin él– mejorar los conocimientos y habilidades pedagógicas de los maestros mal capacitados. También se intentó integrar conocimientos especializados en materias en las cuales se diagnosticó una clara deficiencia. Asimismo, hubo empeños para facilitar la introducción de reformas educativas, innovaciones al currículo, nuevas técnicas o nuevos textos de estudio. A pesar del panorama a veces desalentador existieron algunas iniciativas de éxito,[31] tal como evidencia el cuadro que sigue.

[31] Para la identificación de las mismas resultó particularmente útil el reciente trabajo de Terigi (2007).

Tabla Nº 7
ACCIONES DE DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE

País	*Nombre del Proyecto*	*Objetivo*
Argentina	*Red Federal de Formación Continua*	Articular un sistema con instituciones formadoras para brindar formación docente en servicio.
Brasil	*Formación de Profesores en Ejercicio*	Capacitar a profesores sin formación específica en cumplimiento de las leyes que exigen emplear docentes titulados.
Colombia	*Microcentros*	Constituir grupos de trabajo con profesores y/o directores.
Chile	*Grupos Profesionales de Trabajo*	Organizar en los liceos grupos profesionales de trabajo (GPD) para el desarrollo profesional de los profesores.
El Salvador	*Bono de Desarrollo Profesional*	Permitir a los docentes identificar sus necesidades de formación y las respuestas adecuadas con la ayuda de asesores pedagógicos.
México	*PRONAP*	Ofrecer oportunidades flexibles de actualización permanente a los maestros de educación básica.

Fuente: elaboración propia a partir de la compilación de De Andreaca (2003).

Varios son los países que han establecido estructuras específicas para coordinar la formación docente continua. Así en Argentina resulta particularmente inspiradora la iniciativa de reordenar la formación continua a través de una red federal (programa *Red Federal de Formación Continua*), con el objetivo de congregar a las instituciones de capacitación docente según parámetros de calidad. Se trata de una herramienta para establecer estrategias nacionales de capacitación con participación de las autoridades educativas de las provincias del país. En cada una de ellas hay un organismo designado para funcionar como cabecera jurisdiccional de la *Red*, que formula un Plan Global de Formación Docente Continua que aprueba el ministerio nacional. La *Red* distribuye financiamiento al que pueden acceder todas las instituciones que la integran, a condición de que sus propuestas estén aprobadas por la Cabecera Nacional o estén integradas en el Plan Global de una provincia.

En Brasil, la Secretaría de Educación del Estado de Sao Paulo ha implementado un programa para promover el desarrollo profesional continuo de los educadores de la red estadual de primer grado (primaria). Además, se han creado equipos pedagógicos con profesores de diversas áreas para facilitar la tarea pedagógica de la escuela y favorecer la actualización de docentes.

Otras iniciativas en América Latina en el campo de la formación en servicio se basan en el concepto de un docente que aprende en situación y en colaboración con otros. Tal es el caso de los «círculos de aprendizaje» que operan en varios países con distintos nombres, las redes de docentes que tienen mucha vigencia en Colombia y que se planea para el Perú, las pasantías nacionales e internacionales que desarrolla Chile para sus docentes, y las «expediciones pedagógicas» que constituyen una experiencia muy exitosa de aprendizaje docente

en Colombia, realizada mediante viajes y observación que hacen profesores en distintas situaciones docentes del país (Ávalos 2006).

El problema con muchas de estas iniciativas es que suelen ser apoyadas inicialmente desde los ministerios de educación, pero dejadas de lado al surgir otras necesidades o programas que se consideran de mayor urgencia. Es el caso de los *Grupos Profesionales de Trabajo* en Chile que se difundieron entre profesores de enseñanza media durante los años noventa y que lograron movilizar en forma activa a profesores secundarios, pero que finalmente no se instalaron como programa en el Ministerio de Educación. A pesar de esto, la experiencia se arraigó profundamente en algunos grupos, y estos siguen reuniéndose y desarrollando actividades de desarrollo profesional de sus integrantes.

El desarrollo profesional tiende cada vez más a incluir una variedad de experiencias formales e informales. Por ejemplo, el *Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio» (PRONAP)* de México, combina diversas acciones (talleres breves de actualización, presenciales o de autoinstrucción; asesoramiento especializado en los centros de maestros; cursos prolongados) orientadas a «mantener una oferta continua y permanente, suficiente, pertinente y flexible de programas de actualización de calidad, dirigida a todos los maestros de la educación básica, así como al personal directivo y de apoyo técnico-pedagógico en todos sus niveles, tipos y modalidades» (Vezub 2005).

Hay perspectivas para las cuales el mejor modelo de formación continua es el que se realiza en la propia escuela, a partir de las dificultades y problemas detectados por el equipo escolar. Esta posición parecería sustentar la línea de desarrollo profesional autónomo de El Salvador, en cuyas escuelas, con ayuda de los asesores pedagógicos, el personal docente determina sus necesidades de fortalecimiento, las incluye en un plan y, a través del *Bono de Desarrollo Profesional*, compra servicios privados (Vaillant 2005b). Para otras, es necesario encontrar buenas resoluciones a la tensión que existe entre la lectura que las escuelas hacen de sus necesidades y las propuestas de las políticas educativas; de lo contrario, capacitar en la escuela es sujetarse a la demanda, lo que conduce a un progresivo cierre de las instituciones a las direccionalidades de las políticas, que quedan deslegitimadas como promotoras de líneas específicas de formación.

Vinculado con lo anterior, podemos mencionar los programas específicos centrados en los problemas de la enseñanza en condiciones adversas. Un ejemplo lo constituye en Argentina el proyecto *Maestro + Maestro* del programa *Zonas de Acción Prioritaria (ZAP)* de la Ciudad de Buenos Aires, que afronta el problema de la repitencia en los primeros grados del nivel primario. La iniciativa básica del proyecto consiste en incorporar al aula de primer grado un

segundo maestro (el «maestro ZAP»), que colabora con el maestro de grado en las tareas pedagógicas necesarias para asegurar los aprendizajes de los alumnos. Gran parte de la potencialidad del proyecto se juega en la integración de equipos de trabajo con el docente a cargo del grado, con miras a la mejora del manejo grupal y el trabajo con grupos reducidos de alumnos. Para desarrollar esta potencialidad, el proyecto sostiene una línea de «capacitación docente en lectoescritura y en temáticas relevantes para la atención educativa en las zonas más desfavorecidas», y otra de asistencia técnica a maestros y escuelas, con énfasis en la contextualización curricular.

Tabla Nº 8

PROGRAMAS PARA LA ENSEÑANZA EN CONDICIONES ADVERSAS

País	*Nombre del Proyecto*	*Objetivo*
Argentina	*Maestro+Maestro del Programa de Acción Prioritaria*	Capacitación en lectoescritura y contextualización curricular para mejorar los primeros grados de educación primaria.
Brasil	*Programas de Aceleración*	Preparar a los maestros mientras enseñan a partir de materiales fuertemente estructurados.
Colombia	*Educación en el campo, en situación de violencia y para gente especial*	Entrenar maestros para la especificidad de situaciones de enseñanza.
Chile	*Grupos Profesionales de Trabajo*	Organizar en los liceos grupos profesionales de trabajo (GPD) para el desarrollo profesional de los profesores.
El Salvador	*Aulas Alternativas*	Fortalecer a los maestros en aspectos técnicos.
Uruguay	*Maestros Comunitarios*	Formar a los maestros en estrategias pedagógicas de inclusión educativa.

Fuente: elaboración propia a partir de Terigi (2007).

Otro caso de interés refiere a la capacitación docente en el contexto del *Programa de Aceleración* de varios estados y municipios de Brasil (Navarro y Verdisco 2000), destinado a niños y niñas con sobreedad y rezago educativo en el nivel primario. El programa emplea la expresión «aprende mientras enseñas» para describir sus componentes de formación. Incluye materiales fuertemente estructurados, los que guían a los maestros en la implementación del programa, y es a través de su participación en la implementación que los docentes se forman. Otro programa similar es el de *Aulas Alternativas* de El Salvador,[32] el cual busca fortalecer a los maestros en los aspectos técnicos del funcionamiento de la enseñanza en estas nuevas condiciones didácticas.

La idea de «maestros entrenados para cada situación» estructura un conjunto de propuestas de formación desarrolladas por el Ministerio de Educación

[32] Más información en: http://www.edured.gob.sv/programas_proyectos/alternativas/alternativa.asp

de Colombia: «Adultos en el ciclo de educación básica», «Educación en el campo», «Educación en medio de la violencia» y «Educación especial para gente especial».

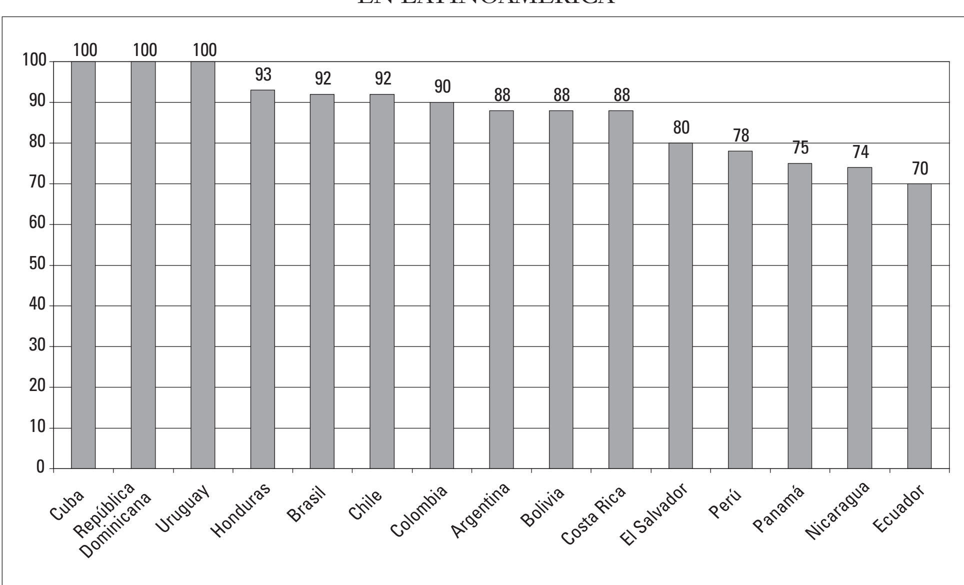
La Administración de Educación Pública (ANEP) de Uruguay, por intermedio del Consejo de Educación Primaria y en coordinación con el programa *Infancia y Familia*, lanzó en el año 2005 el programa *Maestros Comunitarios*, con el fin de extender y optimizar el tiempo pedagógico en 255 escuelas de un turno de contexto sociocultural crítico de todo el país urbano. El programa apunta a atender la problemática identificada en escuelas de contextos de alta vulnerabilidad social, incorporando mayor tiempo pedagógico para los alumnos, trabajo con las familias y la comunidad. La modalidad de atención pedagógica está conformada por dos líneas de trabajo: estrategias de apoyo a la alfabetización (con familias con antecedentes de niños de repetición reiterada en 1° y 2° año), y dispositivos grupales para favorecer desempeños educativos (dirigido a escolares con extraedad). La capacitación de los maestros comunitarios se centra en estrategias pedagógicas de inclusión educativa, y busca dotar a los maestros de herramientas conceptuales y metodológicas que les permitan llevar adelante las dos líneas de actuación a través de instancias grupales presenciales y apoyo técnico permanente durante el transcurso del programa.[33]

7. Vías alternativas para la titulación

Informes recientes sintetizados por el GTD-PREAL (Vaillant y Rossel 2006) indican que América Latina presenta proporciones relativamente altas de docentes titulados, pero existen importantes variaciones entre países: mientras que en Cuba, República Dominicana o Uruguay la totalidad de los maestros de enseñanza primaria tiene la formación requerida para ejercer la docencia, en países como Ecuador, Nicaragua, Panamá o Perú son muchos los maestros en ejercicio que no tienen la formación requerida por los respectivos países para el ejercicio de la profesión. Aun en países con una importante tradición de formación docente inicial, como Argentina, con el 88,5% de sus docentes titulados, es muy alta la proporción de quienes ejercen la docencia en el nivel secundario sin título de nivel superior.

[33] Más información en: http://www.cep.edu.uy/InformacionInstitucional/CEP/ProyectosCEP/Maestros_Comunitarios/Maestros_Comunitarios.htm

Gráfico Nº 3
PORCENTAJE DE DOCENTES DE EDUCACIÓN PRIMARIA TITULADOS EN LATINOAMÉRICA



Fuente: Vaillant y Rossel (2006).

La información sobre porcentajes de titulación puede ser útil para entender la situación a nivel nacional, sin embargo es poco lo que nos dice en cuanto a la comparación entre países, ya que los requisitos y estándares para ingresar a la formación docente varían según los casos. Lo que nos muestra el porcentaje de docentes titulados es en qué medida los países son exitosos en lograr que sus docentes alcancen la certificación mínima exigida. La proporción de docentes titulados debe necesariamente completarse con datos sobre los estándares de formación para el ejercicio de la profesión docente. Así, si una nación aumenta la proporción de docentes titulados esto puede responder a una flexibilización de sus estándares. Contrariamente, en algunos casos el porcentaje de docentes titulados puede disminuir por un aumento en las exigencias.[34]

Las proyecciones recientes traen sin embargo cierto alivio, pues al parecer Latinoamérica requerirá menos docentes en las próximas décadas, debido a un declive sostenido de la población en edad escolar.[35] Sin embargo, la existencia

---

[34] Para tales efectos y para facilitar la comparación entre países, existe una categorización internacional que clasifica los diferentes estándares de formación para el ejercicio de la docencia requeridos. Esta clasificación, la International Standard Classification of Education (ISCED), identifica «modelos» o «tipos» de estándares para la formación docente.

[35] Ver GTD-PREAL (2006).

de «lagunas cualitativas»[36] hace prever que la falta de titulación seguirá constituyendo un problema durante varios años: los sistemas escolares responden a la falta de docentes titulados en el corto plazo por alguna combinación de una baja en los requerimientos de calificación para entrar a la profesión, de asignar a los docentes la enseñanza en áreas para las cuales no están completamente capacitados, o de incrementar el número de aulas que un mismo docente tiene que atender o el tamaño de las clases escolares (OCDE 2005).

Para ejemplificar lo anterior, tomemos el caso de Brasil. Según datos de UNESCO (2006), en un escenario de flujos medio, donde el 6,5% de los docentes abandonan la profesión cada año por diversos motivos, las escuelas de ese país necesitarán 146.000 menos docentes para el año 2015, asumiendo la hipótesis que la alta tasa de repetición entre los estudiantes se reduzca del 20% actual a un 10%. Se debe considerar también que entre el presente y el año 2015, un número importante de docentes se retirará o jubilará, por lo que aunque el stock proyectado de docentes disminuya, aun así Brasil necesitará 396.000 nuevos docentes a lo largo de la próxima década.

Tal como se señaló anteriormente, los países de América Latina presentan importantes variaciones con respecto a la condición de titulación de sus docentes, y todos tienen personal en ejercicio que no reúne la formación requerida para el ejercicio de la profesión, si bien en número variable y distribuido de maneras diferentes en los distintos niveles de los sistemas escolares.[37] Por ende, las propuestas de formación continua tienen que tomar en cuenta esta situación.

Algunos países de América Latina han desarrollado en los últimos años planes transitorios para la titulación de sus docentes. Un caso de interés es Uruguay, donde a fines de la década de 1990 alrededor de un 25% de los profesores que ejercían en la educación secundaria tenía como título el de maestro y casi otro 25% no había completado la formación docente. En 2003 comenzó a ponerse en práctica un plan transitorio de titulación para los docentes de enseñanza media. Esto significa que, de acuerdo con los antecedentes del candidato (maestro o estudiante universitario) se establecen los módulos que tiene que realizar para conseguir la titulación. Existe una serie de condiciones para inscribirse en el curso, como por ejemplo, edad o años de trabajo en un centro educativo. Si bien el plan no era obligatorio, estipulaba que quien no estaba titulado quedaba fuera del sistema en 2008.[38]

---

[36] Tal es la denominación utilizada por la OCDE para la falta de docentes titulados en determinadas especialidades.

[37] Ver Terigi (2007).

[38] Ver Rama y Navarro (2002).

IV. Opciones para las políticas docentes

Es posible suponer que en algunos países el mejoramiento de la situación de los docentes es factible si hay decisión política; en otros, el contexto es más complejo. En algunos casos lo existente es corregible a corto y mediano plazo a través de políticas educativas adecuadas que se mantengan en el tiempo y que permitan aumentar el atractivo a la profesión y garantizar que los docentes permanezcan en ella. En otros casos se requiere de transformaciones estructurales a más largo plazo.

Al inicio de este artículo nos preguntábamos ¿cuáles son las políticas educativas que promueven condiciones laborales adecuadas, una formación inicial de calidad, instancias de desarrollo profesional y una gestión y evaluación que fortalezca a los docentes en su tarea de enseñanza? ¿Cómo lograr que estas políticas se mantengan en el tiempo? Las respuestas a estas preguntas se vinculan con la amplia red de factores que contribuyen a aumentar el atractivo a la profesión y a garantizar que los docentes permanezcan en ella. ¿Cuáles son esos factores?

Parecería que el contexto social en que se ejerce la docencia es central para el buen desempeño del profesor. El desánimo que embarga a muchos docentes tendría sus raíces más en los factores contextuales que en las situaciones concretas del aula, aunque ellas sean difíciles. Por esa razón se necesita contar con condiciones laborales adecuadas e impulsar una cultura profesional que permita mayores niveles de satisfacción en maestros, profesores y en los alumnos. Una de las tareas esenciales del momento actual en América Latina es la de encontrar la manera de mejorar las perspectivas de carrera de los docentes y modificar el imaginario colectivo referido a esta profesión. La superación de esta situación pasa, conjuntamente, por devolver la confianza en sí mismos a maestros y profesores; pero también, por mejorar las condiciones de trabajo y por exigir que los docentes se responsabilicen por sus resultados.

Las estrategias para mejorar la situación de los docentes planteadas en este capítulo son, a mi entender, la evidencia de que «a pesar de los pesares» se puede impartir una buena educación en Latinoamérica. A partir de las experiencias exitosas identificadas, procuraré, en los párrafos que siguen, sistematizar algunas reflexiones, esperando que estas llamen la atención de tomadores de decisiones, especialistas y representantes sindicales sobre asuntos que requieren la consideración de todos.

1. Políticas para la valoración social

Uno de los primeros pasos a la hora de repensar las políticas docentes tiene que ver con la dignificación de la profesión a través de una mayor consideración

social hacia aquellos docentes que están en actividad y haciendo que los mejores candidatos opten por estudios de docencia. En este sentido, habría que plantearse:

- *Contrabalancear la falta de reconocimiento social* hacia los docentes, mediante iniciativas similares a las descritas en este informe (Premios al Profesor). Los países que han impulsado ese tipo de premiación, han encontrado las formas de jerarquizar la actividad de manera tal, que esta tenga un fuerte impacto en los medios de comunicación, dignificando y valorizando así el papel que el maestro juega en la sociedad.
- *Organizar campañas en los medios de comunicación* para mejorar la imagen que la sociedad tiene de los docentes. Tal como se mostró en secciones anteriores, la imagen social del docente en América Latina no es muy elevada. Para cambiar esta imagen denostada socialmente, los países podrían hacer una adecuada campaña publicitaria en diversos medios de comunicación transmitiendo la idea de que la profesión docente desempeña un papel importante en la educación de ciudadanos independientes y responsables.

2. Un entorno profesional facilitador

Para que las reformas funcionen habría que construir un ambiente «profesional» que mejore la capacidad del sistema educativo de retener a los mejores maestros y profesores en la docencia. Para lograrlo es necesario brindar adecuadas condiciones de trabajo y una apropiada estructura de remuneración e incentivos. También es importante impulsar modalidades de promoción dentro de la profesión docente que eviten que el sistema de ascensos aleje al docente del aula. Más concretamente las políticas docentes deberían:

- *Implementar una carrera docente para mejorar la calidad de la educación*, precondición para cualquier cambio interesante. Llegó el momento de imaginar estrategias superadoras, con buenos márgenes de negociación, que hagan atrayentes algunos cambios. Habría que instalar nuevas modalidades de carrera profesional, con certificaciones objetivas (exámenes nacionales) para el ingreso y con recertificaciones periódicas vinculadas a las posibilidades de ascenso.
- *Impulsar modalidades de promoción* dentro de la profesión docente que eviten que el sistema de ascensos aleje al docente del aula. Habría que lograr que la carrera profesional no se construya solamente a partir de niveles en los cuales se avanza en forma automática por el paso del tiempo o por

combinación de factores como la antigüedad. También sería importante evitar la salida a funciones directivas o administrativas como única posibilidad de progreso. La diferencia de remuneración entre docentes que ocupan un mismo cargo debería darse por la antigüedad, pero también por otros criterios de ascenso e incentivos, como el desarrollo profesional, la investigación o competencias específicas.

- *Pensar modelos alternativos de evaluación docente* basados en el concepto de carrera profesional que establezcan tramos en la carrera de los maestros y profesores, que determinen competencias y capacidades para el ingreso a cada etapa de la carrera y que desarrollen metodologías que indiquen si los docentes han alcanzado o no los criterios establecidos. Según este modelo, los estadios de carrera proporcionan incentivos positivos para el desarrollo profesional. Al igual que en otras profesiones, la fijación de competencias y capacidades y de la metodología de evaluación debería determinarse por equipos técnicos en consulta con los docentes y también con la administración educativa.
- *Otorgar incentivos para trabajar en zonas desfavorecidas*, evitando que los docentes avancen en la carrera en función de la «llegada a los mejores centros». Habría que lograr que los docentes de aula con mayor experiencia vayan a las escuelas donde las necesidades de aprendizaje son mayores. La estructura de la carrera docente debería evitar un alejamiento de los centros, que en principio son menos atractivos, considerando el reclutamiento del plantel docente y las medidas que permitirían evitar la movilidad y rotación.
- *Atender las lagunas cualitativas*, particularmente las referidas al área de matemática y ciencias. Los países deberían regular adecuadamente la cantidad de profesores que se requieren para cubrir las necesidades de todas las escuelas, lo que supone adecuar la cantidad de graduados de las instituciones formadoras y sus perfiles para cubrir de manera homogénea todo el territorio nacional. El exceso de oferta de algunas modalidades, junto con la gran escasez de otras, remite a la necesidad de crear, relocalizar y rediseñar instituciones de formación docente, con los conflictos que implican las últimas opciones. Estas decisiones solo se pueden sostener en el marco de una estrategia de largo plazo, que ofrezca salidas interesantes para los profesores y para las instituciones involucradas.

3. Una formación de calidad

Se debería convertir a la formación docente en una carrera atractiva para jóvenes con buenos resultados educativos en la educación media, aumentando de

esta forma el nivel académico exigido. Y para que la formación no quede en mera retórica e incida efectivamente en lo que los docentes hacen en el aula y en lo que aprenden los alumnos de los centros educativos, habría que:

- *Establecer criterios profesionales* que constituyan marcos para una buena enseñanza y que sean el requisito básico para una formación y un desempeño laboral de calidad. La elaboración de criterios profesionales representa un esfuerzo por describir en una forma observable, lo que los docentes deben saber y ser capaces de hacer en el ejercicio de su profesión. Se trata de un marco de actuación que toma en cuenta lo que dice la investigación y los propios docentes acerca de los conocimientos, capacidades y competencias que ellos deben tener. Los criterios profesionales también refieren a las responsabilidades de los docentes respecto a la formación integral y los logros de aprendizaje de sus alumnos, así como de su propio desarrollo profesional. Estos criterios identifican las características esenciales de una buena enseñanza, dejando espacio a distintas maneras de ejercerla. La formulación de marcos referenciales, como los indicados anteriormente en este capítulo (punto 3 de la sección III), podrían convertirse en importantes instrumentos para guiar al docente en el desarrollo de su trabajo diario.
- *Fijar requisitos para la certificación profesional* en los programas de formación inicial del profesorado que incluyan la necesidad de realización de un período de prácticas en la escuela. Durante este período, el profesorado no está completamente capacitado y normalmente se consideran «candidatos» o «profesores en prácticas». Desempeñan total o en forma parcial las funciones que corresponden a los docentes plenamente cualificados en un ambiente de trabajo real (un centro educativo) durante un período de tiempo considerable y sus actividades son remuneradas. Al finalizar esta etapa y tras superar una serie de criterios de evaluación, se consideran profesionales plenamente cualificados.
- *Monitorear las instituciones de formación docente* mediante bases de datos actualizadas que incluyan, por ejemplo, el rendimiento por cohortes de los estudiantes. Se requiere mejorar la producción de investigaciones, dando prioridad a los estudios que evalúen la formación que realizan las instituciones. El monitoreo de las instituciones de formación debería permitir que estas, de manera prospectiva, identifiquen las posibles demandas en educación.
- *Mejorar los mecanismos de reclutamiento* para diversificar el ingreso de aspirantes a la profesión docente y revertir la tendencia que solo postulantes de bajo nivel cultural e ingresos, y en su mayoría mujeres, postulen al mismo.

Habría que lograr que la elección de la profesión docente sea la primera opción de carrera. Para conseguirlo es necesario prestar particular consideración al perfil sociodemográfico de maestros y profesores y a la mejora de las condiciones de trabajo y de la estructura de remuneración e incentivos.

- *Seleccionar con rigurosidad a los formadores* para que ellos respondan eficazmente a los nuevos requerimientos de la formación docente. Generar condiciones para que los formadores que hoy están en la formación de docentes revisen sus marcos conceptuales y sus prácticas. En algunos casos se deberá pensar en mecanismos que permitan que los formadores que tengan mejor disposición a adoptar las nuevas visiones reemplacen a aquellos que no las tienen.
- *Promover programas de inserción a la docencia* como una de las opciones de política más interesantes para asegurar un buen desempeño. La forma como se aborde el período de inserción tiene una importancia trascendental en el proceso de convertirse en profesor. Además, este tema podría transformarse en una puerta de entrada para articular formación inicial y desarrollo profesional docente. Se trata de una temática nueva, ya que muy pocos países en América Latina tienen definida una política sobre la materia. Esto lleva la ventaja de hacer que las autoridades, los hacedores de políticas y los investigadores, piensen el tema articuladamente con otros asuntos, como el referido a la carrera y el desarrollo profesional, a la evaluación y a las remuneraciones.
- *Formular adecuados análisis de costos* de la formación docente continua que permitan estimar las inversiones que los países de la región deberán realizar en los próximos años, tanto para impulsar un sistema de formación ligado al desarrollo profesional como para asegurar la formación inicial a los numerosos docentes en ejercicio sin la titulación adecuada. Se hace necesario discutir el problema de la inversión sostenible para la formación continua, pues ningún planteamiento de conjunto y a largo plazo es verosímil si no se atiende este aspecto crucial de las políticas.

Conclusión: los ingredientes de una buena receta

Las políticas educativas son dependientes de realidades muy diferentes en función de su historia previa, tradiciones, posibilidades económicas, prioridades en educación, etc. Cada país debe encontrar las direcciones adecuadas a sus propias circunstancias. Las recetas no existen, aunque sí es posible inventariar cuáles son los ingredientes de una «buena receta». Es así que a través de las experiencias analizadas en este capítulo, y a pesar de la heterogeneidad de con-

textos, podemos identificar una serie de factores que actúan positivamente en la calidad de los sistemas educativos.

Si algo sabemos hoy es que un sistema educativo no será mejor que los maestros con los que cuenta. Esto genera un doble reto: atraer candidatos bien calificados y promover su mejor desempeño. Y ninguno de estos dos aspectos puede ser considerado de forma independiente: el reclutamiento de buenos candidatos para ingresar a la carrera docente deriva en un mejor desempeño de la tarea de enseñar, y un buen desempeño de los maestros en actividad incide en el modo cómo se reclutan buenos estudiantes para la formación inicial.

Los docentes importan para influir en el aprendizaje de los alumnos y para mejorar la calidad de la educación. Importan en definitiva como un recurso necesario e imprescindible para la sociedad del conocimiento. Y puesto que el profesorado cuenta, necesitamos que nuestros sistemas educativos sean capaces de atraer a los mejores candidatos para convertirse en docentes. Necesitamos buenas políticas para que la formación inicial de estos profesores les asegure las competencias que van a requerir a lo largo de su extensa trayectoria profesional. La sociedad necesita buenos maestros y profesores, cuya práctica profesional cumpla los estándares profesionales de calidad que asegure el compromiso de respetar el derecho de los alumnos a aprender.

Referencias

Aguerrondo, I. (2002). «Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de formación docente.» Documento presentado en la conferencia «El desempeño de maestros en América Latina: nuevas prioridades.» Brasilia, 10-12 de julio.

Aguerrondo, I. y P. Pogré. (2002). *Las instituciones de formación docente como centros de innovación pedagógica*. Buenos Aires: Troquel-IIPE-UNESCO.

Ávalos, B. (2006). «El nuevo profesionalismo: formación docente inicial y continua.» En E. Tenti (comp.), *El oficio de docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Buenos Aires: UNESCO, IIPE y Fundación OSDE.

——. (2002). *Profesores para Chile: historia de un proyecto*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, Ministerio de Educación.

——. (1996). «Caminando hacia el siglo XXI: docentes y procesos educativos en la región de Latinoamérica y el Caribe.» *Boletín Proyecto Principal de Educación* 41, UNESCO-OREALC.

Blankenship, R. L. (ed.) (1977). *Colleagues in Organization: The Social Construction of Work*. New York: Wiley and Sons.

Calvo, G. (2006). «La inserción de los docentes en Colombia. Algunas reflexiones.» Ponencia presentada en el taller internacional «Las políticas de inserción de los nuevos maestros en la profesión docente: la experiencia latinoamericana y el caso colombiano», Bogotá, 23 de noviembre.

Cochran-Smith, M. y K. Zeichner (eds.) (2005). *Studying Teacher Education: The Report of the AERA Panel on Research and Teacher Education*. Washington D.C.: American Association of Colleges for Teacher Education (AACTE).

De Andraca, A. M. (org.) (2003). *Buenas prácticas para mejorar la educación en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL.

De Moura Castro, C. y G. Ioschpe (2007). «La remuneración de los maestros en América Latina: ¿Es baja? ¿Afecta la calidad de la enseñanza?» PREAL, *Serie Documentos* Nº 37 (enero).

Fernández Pérez, M. (1995). *La profesionalización del docente. Perfeccionamiento, investigación en el aula, análisis de la práctica*. Madrid: Siglo XXI.

Fullan, M. (1993). *Change Forces; Probing the Depths of Educational Reform*. London: The Falmer Press.

GTD-PREAL (2006). «2015 en América Latina: alumnos y docentes». *Boletín Nº17*, junio.

Hammerness, K., Darling-Hammond, L., and J. Bransford (2005). «How Teachers Learn and Develop.» En L. Darling-Hammond y J. Bransford (eds.), *Preparing Teachers for a Changing World.* San Francisco: Jossey Bass.

Hoyle, E. (1982). «The Professionalization of Teachers: A Paradox.» *British Journal of Educational Studies* Nº 30

Huberman, M., Thompson, Ch., and S. Weiland (2000). «Perspectivas de la carrera del profesor.» En B. J. Biddle, T. L. Good y I. F. Goodson (eds.), *La enseñanza y los profesores, I. La profesión de enseñar*. Barcelona: Paidós.

Liang, X. (2003) «Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones». PREAL, Documentos de Trabajo.

Mancebo, E. (2003). «Políticas de formación docente, profesionalización y equidad. El caso de los Centros Regionales de Profesores en el marco de la reforma educativa uruguaya.» Tesis de doctorado presentada en la Universidad Católica de Uruguay.

Marcelo García., C. (2007). *Políticas de inserción a la docencia: de eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente*. Montevideo: GTD-PREAL.

——. (1995). «Constantes y actuales desafíos de la profesión docente.» *Revista de Educación* (306): 205-243.

——. (1994). «Investigaciones sobre prácticas en los últimos años: qué nos aportan para la mejora cualitativa de las prácticas.» Ponencia presentada en el III Symposium Internacional sobre Prácticas Escolares, Poio, junio.

Mizala, A. y P. Romaguera (2004). «Teacher's Salaries Structure and Incenctives in Chile.» In E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*. Washington D.C.: World Bank.

Morduchowicz, A. (2003). «Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes.» PREAL, Documentos de trabajo Nº 23.

——. (2002). «Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes». PREAL, Documentos de trabajo Nº 23.

Namo de Mello, G. (2005a). «Profesores para la igualdad educacional en América latina. Calidad y nadie de menos.» *Revista PREALC* Nº 1: 24-37.

——. (2005b). «Formación inicial de profesores para la educación básica: una (re)visión radical.» Disponible n www.preal.org/GTD/index.php

——. (2004). *Oficio de Profesor na América Latina y el Caribe*. Sao Paulo: Fundación Vitor Civita y UNESCO.

Navarro, J. C. (ed.) (2002). *¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina*. Washington, D.C.: BID

Navarro, J. C., and A. Verdisco (2000). *Teacher Training in Latin America: Innovations and Trends*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Departament Technical Paper Series.

OCDE (2005). *Education at a Glance*. Paris: OCDE

Perrenoud, Ph. (2004). «Former les enseignants du primaire dans le cadre des sciences de l` éducation: le projet genevois». *Recherche et Formation*, Nº 16.

PLANCAD (1999) «La docencia revalorada: reflexiones y propuestas de política», Documento de trabajo preparado para el Seminario Internacional «Perspectivas y propuestas para el desarrollo magisterial», Lima.

Rama, G. y J. C. Navarro (2002). «Carrera de los maestros en América Latina.» Conferencia organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo en cooperación con la UNESCO y el Ministerio de Educación de Brasil, Brasilia, 10-12 de julio.

Roggi, L. (1999). «Los cambios en la formación docente en América Latina: una perspectiva comparada.» Ponencia en la Universidad Torcuato Di Tella, Seminario internacional sobre calidad de la educación, Buenos Aires.

Salgueiro, A. M. (1998). *Saber docente y práctica cotidiana. Un estudio etnográfico.* Barcelona: Octaedro.

Siniscalco, M. T. (2002). *A Statistical Profile of the teaching profession.* Ginebra-París: UNESCO-ILO

Souza, Paulo (2001). «Educación y Desarrollo en Brasil, 1995-2000.» *Revista de la CEPAL*: 67-82

Tenti, E. (2005). *La condición docente: datos para el análisis comparado: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Buenos Aires: Siglo XXI

Terigi, F. (2007). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Montevideo: GTD-PREAL

Turner, C., and M. N. Hodge (1970). «Occupations and Professions.» In J. A. Jackson (ed.), *Professions and Professionalization*). London: Cambridge University Press.

Vaillant, D. (2005a). *Formación de docentes en América Latina. Reinventado el modelo tradicional*. Barcelona: Octaedro

——. (2005b). *Education Reforms and Teachers´ Unions: avenues for action*. París, UNESCO.

——. (2004). «Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates.» PREAL, Serie Documentos Nº 31, diciembre.

——. (2002). «Formación de formadores. Estado de la práctica». PREAL, Serie Documentos Nº 25.

Vaillant, D. y S. Cuba (2008) (eds.) *Profesión docente en Latinoamérica: una agenda pendiente y cuatro retos emergentes*. Lima: Foro Educativo, GTD-PREAL y Tarea.

Vaillant, D. y C. Rossel (2006) (eds.). *Docentes en Latinoamérica hacia una radiografía de la profesión*. Santiago de Chile: PREAL

Vegas, E. (2005). *Incentives to Improve Teaching*. Washington, D.C.: The World Bank.

Vegas, E., and Umansky, I. (2005). «Improving Teaching and Learning through Effective Incentives: Lessons from Education Reforms in Latin America.» In E. Vegas (ed.), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.

Vezub, L. (2005). «Tendencias internacionales de desarrollo profesional docente. La experiencia de México, Colombia, Estados Unidos y España.» Trabajo realizado a solicitud de las Direcciones Nacionales de Gestión Curricular y Formación Docente y de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Argentina, septiembre de 2005. Ver: http://www.preal.org/Grupo3.asp?Id_Noticia=25

Wilensky, H. (1964). «The Professionalization of Everyone?» *The American Journal of Sociology*, *70* (9):137-158.

Sitios y página web consultados

http://www.edured.gob.sv/programas_proyectos/alternativas/alternativa.asp

http://www.cep.edu.uy/InformacionInstitucional/CEP/ProyectosCEP/Maestros_Comunitarios/Maestros_Comunitarios.htm fecha de consulta: agosto de 2006.

http://www.preal.org/docs-trabajo/VaillantN31.pdf

Capítulo 5

SISTEMAS EDUCATIVOS Y COHESIÓN SOCIAL: LA RECONSTRUCCIÓN DE «LO COMÚN» EN LOS ESTADOS NACIONALES DEL SIGLO XXI

*Gustavo F. Iaies, Andrés Delich**

Introducción

El presente trabajo tiene como propósito abordar el problema del papel de los sistemas educativos latinoamericanos en la producción de cohesión social. Para ello la primera sección comienza con una revisión de los conceptos de cohesión social y sus relaciones con los conceptos de escuela y política educativa. Dichos conceptos reorganizan discusiones tradicionales del campo de la sociología, la pedagogía y la teoría política. Las transformaciones experimentadas en las últimas décadas por las sociedades nacionales y sus instituciones articuladoras (escuela, Estado, trabajo, familia) han exigido y exigen explorar nuevos conceptos y categorías para pensar la realidad.

Para poder comprender la dimensión de las transformaciones tratamos de caracterizar, en la sección siguiente, el modo en que los sistemas educativos contribuyeron a la formación de las sociedades, como una herramienta de los Estados nacionales. En América Latina, el proceso de construcción de la sociedad civil se centró particularmente en el conjunto Estado –sistema educativo– escuela, de manera que el sentido de esta última quedó fuertemente asociado a aquel momento fundacional. Comprender esta imbricación entre la escuela y la formación de las naciones es fundamental para tener dimensión de los cambios a los que asistimos.

Ahora bien, estos cambios no solo sucedieron en el plano de la estructura de las sociedades o en el campo de la cultura, también, y fundamentalmente,

* Trabajo preparado para el proyecto «Nueva agenda para la cohesión social en América Latina», Cieplan-iFHC-Unión Europea-PNUD. La edición final del presente trabajo fue realizada por Juan Ruibal y Martín Legarralde.

fueron cambios que impactaron en las instituciones organizadoras de dichas sociedades. En la tercera sección abordaremos una caracterización de las reformas de los sistemas educativos nacionales llevadas a cabo en la década de 1990, y la emergencia de una agenda de problemas relacionados con la estructura de los sistemas educativos en el cambio de siglo. En dicha sección trataremos de caracterizar el nuevo horizonte de preocupaciones que se abre en el campo de la política educativa por la intersección de las transformaciones sociales, culturales, y los cambios en el sentido de las instituciones, del Estado, del trabajo y de la escuela.

Está claro que estos cambios no fueron tramitados de igual modo en todos los casos nacionales. Frente a unas transformaciones a escala global, cada sistema educativo operó cambios de acuerdo con su historia, su cultura política y su matriz sociopolítica. En la cuarta sección presentamos cuatro casos nacionales que muestran distintos modos de relación entre el Estado, el sistema educativo y la sociedad. En cada caso, además, estas condiciones estructurales de relación afectan el modo en que las instituciones operaron y operan para construir cohesión social. Estos casos son los sistemas educativos de Costa Rica, Colombia, Chile y México.

Finalmente, en la última sección se exhiben las conclusiones sobre el momento presente y las relaciones entre los procesos de cohesión social y la crisis de sentido de los sistemas educativos nacionales y la política educativa. En este apartado abordaremos la pregunta respecto de cómo enfrentar estas transformaciones en un contexto en el que las élites políticas parecen haber abandonado la intención aglutinante de las sociedades y apostar a lograr niveles tolerables de anomia y fragmentación. Así, distintos procesos indican que la cohesión social no forma parte en todos los casos de las prioridades entre los actores políticos relevantes. Por otra parte, en caso de que, más allá de las prioridades sociales, una voluntad política por la cohesión social se exprese en la acción del sistema educativo, es difícil confiar en que la educación pueda por sí sola revertir procesos que afectan a la totalidad social. Del mismo modo, es necesario advertir que las transformaciones operadas sobre los sistemas educativos han impactado en sus propias condiciones internas de cohesión, determinando sistemas que experimentan cambios en su articulación interna y gobernabilidad.

En el fondo, la pregunta que subyace a este análisis es cómo enfrentar la construcción de un nuevo relato con la potencia que tuvo aquel de la construcción nacional inicial. Hoy parece cada vez más evidente que la apelación a la nacionalidad ya no es factor suficiente para la producción de cohesión social. Entonces, cabe la interrogante: ¿qué relato(s) tomará(n) su lugar?

I. Cohesión social, escuela y política educativa

Introducción

En las últimas décadas, el debilitamiento de las instituciones organizadoras de las sociedades modernas (familia, escuela, trabajo, Estado, entre las más importantes) trajo preocupación para grupos intelectuales y actores políticos acerca de los factores y condiciones que inciden para que los individuos vivan en sociedad, vinculándose mediante lazos objetivos y subjetivos de pertenencia, identidad e interdependencia.

Esta preocupación por el *cemento* de las sociedades es diferente de las preguntas e interrogantes que animaron los estudios sociológicos, la teoría política o las políticas sociales a lo largo del siglo XX, pero se relaciona con aquellas. Ya no se trata, como fue propio del caso europeo, de mirar en qué condiciones las sociedades nacionales podían volverse más igualitarias, o qué condiciones debían arbitrarse para garantizar las libertades individuales frente a la conformación de Estados centrales. Ahora se trata de construir respuestas al problema de los modos en que se produce y reproduce el tejido social, tanto en su dimensión objetiva, por relaciones materiales entre los individuos (relaciones de intercambio, relaciones asalariadas, por ejemplo) como en su dimensión subjetiva, por relaciones simbólicas (relaciones pedagógicas, relaciones de subordinación política, por ejemplo). En el caso latinoamericano, además, se trata en particular de dar respuesta nuevamente a la preocupación por la construcción y reconstrucción de las sociedades nacionales.

Estas nuevas preocupaciones han llevado a una relectura de las tradicionales reflexiones de la sociología, la teoría política y la filosofía acerca de los problemas de la igualdad, la libertad y la justicia, así como a las clásicas tensiones teóricas entre el sujeto y la estructura, o concepciones accionalistas versus concepciones mecanicistas de la historia. En parte, esta reorganización de las preocupaciones tiene que ver con volver la mirada sobre los factores de continuidad de una sociedad, tras un largo período en el que el pensamiento social se centró en los factores del cambio y la transformación de la misma.

Claro está que las interrogantes acerca de la cohesión social son tributarias de las nuevas condiciones sociohistóricas de fin del siglo XX y los primeros años del siglo XXI. Distintas experiencias atravesadas por las sociedades nacionales en las últimas décadas se presentan como evidencias indiscutibles de la tendencia a la disgregación de estas sociedades, en la forma en que se presentó hasta el momento. Entre estos fenómenos, algunos de los más significativos han sido el drástico cambio en la división del trabajo y la organización del

mismo,[1] con un impacto directo sobre el lugar de los trabajadores industriales como actores sociales. En el mismo sentido, el modo de producción capitalista experimentó un desplazamiento desde sus bases industriales de producción masiva hacia lo que se ha denominado la «sociedad del conocimiento» (Duncker 1993). Las mercancías con mayor valor agregado son las asociadas a la producción de conocimiento y al uso intensivo de información. Así, es posible hablar de «sociedades postindustriales» (Touraine 1969) para referirse a aquellas sociedades nacionales cuyo modelo de acumulación ya no se basa en la tradicional producción de mercancías industriales, sino en el desarrollo de tecnología y la producción y tráfico de conocimiento (Castells 1998).

De manera convergente con estos fenómenos, se observa la emergencia de los localismos y los regionalismos, o las restricciones en el campo de intervención de los Estados nacionales frente al fenómeno de la globalización, junto con la desafiliación y desafección social de individuos y grupos sumidos en la pobreza estructural, o afectados por situaciones de migración forzada.

Estos fenómenos aquejan a un amplio conjunto de sociedades nacionales, de ahí que se haga necesario indicar que existen particularidades propias de las sociedades latinoamericanas. Mientras en el siglo XIX las sociedades europeas enfrentaban problemáticas que tenían que ver con la tensión entre la igualdad y la libertad, en América Latina el problema era la propia conformación de sociedades nacionales, de regímenes políticos en los que las élites pudieran producir mecanismos de internalización de la pertenencia a una comunidad de valores y propósitos por parte de todos los habitantes de un determinado territorio (Oszlak 1989).

La escuela fue, sin dudas, una de las herramientas más importantes para la construcción de esas sociedades, sobre todo en América Latina, donde como se verá, fueron los Estados nacionales los protagonistas del proceso de formación de la sociedad civil. En la actualidad, el problema de la cohesión social reenvía sus interrogantes al propio sentido de la escuela. Una escuela que se había articulado en torno al relato histórico de la construcción de las sociedades nacionales se ve profundamente afectada frente a las evidencias de que esas sociedades enfrentan procesos de disgregación o fragmentación.

---

[1] Son muchas las referencias que pueden hacerse a estudios sobre los cambios operados en la organización del trabajo, sobre todo del trabajo industrial, a partir de las décadas de 1960 y 1970. La etapa denominada «post-fordista» o «toyotista», que supone un tipo de organización del trabajo que intensifica la producción con un menor consumo de fuerza de trabajo, tiene consecuencias estructurales sin precedentes sobre la propia base material de la conformación del proletariado industrial como sujeto social. Por primera vez en la historia del capitalismo, el desarrollo económico es posible sin una extensión correlativa de las relaciones asalariadas de producción.

En el siguiente apartado de esta primera sección presentamos algunas discusiones sobre el concepto de cohesión social, en el marco de las preocupaciones actuales, como punto de partida para el análisis de las relaciones que presentan las transformaciones operadas recientemente en los sistemas educativos, con las problemáticas asociadas a la cohesión social en América Latina.

1. Sobre el concepto de cohesión social

El concepto de cohesión social, junto con otros de carácter similar, forman parte del bagaje conceptual de la sociología clásica. Sin embargo, la cohesión social volvió a estar en el centro del debate desde finales de la década de 1990, en el marco de la acción de organismos internacionales que detectaban, como contracara de las apuestas por la integración regional, procesos de disolución en los núcleos articuladores de las sociedades nacionales.

En 2004, en el marco de la III Cumbre de la Unión Europea y América Latina /Caribe, la Declaración de Guadalajara estableció un capítulo dedicado a la cohesión social, en el que los países firmantes remarcan la responsabilidad de los gobiernos en el aumento de la cohesión social a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, estableciéndola en el centro de las prioridades de la cooperación birregional.

También en marzo de 2004, el Consejo de Europa aprobó un documento denominado «Estrategia revisada para la cohesión social», que definía la cohesión social como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización (BID 2006). Según este documento, una sociedad cohesionada sería una comunidad de individuos libres que se apoyan mutuamente y persiguen ciertos objetivos comunes a través de medios democráticos.

En estas definiciones, como en otras elaboradas por organismos internacionales y encuentros regionales, están contenidos algunas de las notas centrales y de los problemas conceptuales de la noción de cohesión social.

En primer lugar, cabe señalar que la cohesión social corresponde más a un proceso continuo de las sociedades que a un estado acabado. Así como no hay sociedad que pueda sostenerse frente a un fenómeno de fragmentación plena, divisiones y disgregación, tampoco existe una sociedad estable y plenamente cohesionada. En cambio, la cohesión social es un proceso de rearticulación recurrente de la totalidad social, asimilando la diversidad y condensando en cada etapa una serie de objetivos comunes a la mayoría de los individuos.

Ahora bien, el concepto de cohesión social, tal como se puede observar en el ejemplo citado, parece tener una dimensión descriptiva y una dimensión normativa. Si bien en muchos casos la cohesión social parece entenderse como

una condición de las sociedades que puede ser descrita y medida mediante indicadores objetivos, por lo general las definiciones de cohesión social incluyen una dimensión normativa, estableciendo condiciones y criterios que deben cumplirse para lograr esa comunidad de objetivos.

En este sentido, puede decirse que el concepto de cohesión social no solo alude a una sociedad con baja conflictividad entre sus distintos sectores, sino también a una sociedad con alta legitimidad de las instituciones. Esto, además, determina que estas instituciones deben ser democráticas, puesto que esa legitimidad no puede ser producto de la pura imposición, sino de la convergencia de intereses y preferencias de los individuos.

Por ello, el concepto de cohesión social conecta con muchos de los problemas clásicos de la teoría política moderna, como la tensión entre libertad e igualdad en las sociedades democráticas, o el problema de la definición de la justicia en términos del enfrentamiento entre el individuo y la sociedad.

En las sociedades modernas, la cohesión social estuvo íntimamente ligada a un conjunto de instituciones producidas y productoras de relaciones sociales. Entre ellas, las más extendidas fueron la familia, el trabajo asalariado y la escuela, pero también el régimen político y el conjunto del aparato institucional del Estado (Dubet y Martuccelli 2000).

Tal como veremos en la tercera sección de este capítulo, en las sociedades actuales parecen debilitarse los lugares en los que se construía una comunidad simbólica entre los miembros de la sociedad nacional. El contenido de esa comunidad simbólica parece tan afectado como las formas mediante las cuales era producido. En ese marco, el trabajo de las instituciones parece desplazado crecientemente por una forma predominante de las relaciones sociales que son las que ocurren en el mercado. Sin embargo, a diferencia de aquellas instituciones de la modernidad, el mercado en su forma actual no parece contribuir por sí solo a la producción de cohesión social ni ofrece un contenido convergente a las preferencias individuales.

Si bien una apuesta por el mercado puede conducir a lograr mayor crecimiento económico, las externalidades de este crecimiento no necesariamente contribuyen al incremento de la cohesión social. Históricamente, el mercado participó de un modo de integración de la sociedad, en una relación conflictiva pero necesaria con el Estado y la sociedad civil. La «condición salarial» funcionaba como uno de los mecanismos articuladores de la sociedad, al punto de que diversos estudios señalan la pérdida de centralidad del asalariado como una de las causas de los fenómenos de desafiliación y fragmentación social.[2]

---

[2] Ver Castel (1997), Rosanvallón (1995) y Gorz (1998).

La crisis del Estado de Bienestar, o el final de los «treinta gloriosos» (OFFE 1990), implicaron una ruptura de las relaciones articuladoras entre Estado y mercado. Las condiciones de acumulación capitalista y las de legitimación del Estado se tornaron crecientemente incompatibles, y frente a los requerimientos del crecimiento económico, las características universalistas del Estado de Bienestar resultaron cada vez más difíciles de sostener.

La experiencia de las últimas décadas en los países emergentes parece indicar que si bien el crecimiento económico puede ser una condición favorable para la disminución de la pobreza y la exclusión, esta no resulta una consecuencia mecánica y necesaria. Por el contrario, en muchos casos, el crecimiento económico de las últimas décadas ha estado acompañado por un incremento de la desigualdad y un debilitamiento de las instituciones democráticas.

Por otra parte, se asiste a una fragmentación y reconfiguración de los actores sociales que tradicionalmente se habían constituido al calor de las relaciones asalariadas o de la organización política del Estado. De este modo, tampoco funcionan como identidad cohesiva los antiguos sujetos colectivos, tales como las clases sociales o los partidos políticos.

Por ello, la pregunta por la cohesión social en el contexto actual no solo implica una actualización de interrogantes clásicas de la sociología, la teoría política o la pedagogía, sino formular nuevos problemas. En todo caso, el nudo del concepto parece asociado a dos temas: por un lado, aceptado el fondo normativo de cualquier definición de la cohesión social, la cuestión reside en cuáles son las condiciones en las que puede describirse dicho proceso. Se trata de detectar si la cohesión social puede lograrse con condiciones mínimas de internalización de la pertenencia a una cierta comunidad de propósitos y valores, o se requieren además otras condiciones como la existencia de mecanismos de justicia distributiva, la producción de una identidad colectiva, la ya mencionada legitimidad institucional, etc.

El segundo tema que articula el concepto de cohesión social es la tensión entre lo común y lo particular. En la medida en que aceptamos que la cohesión social es un concepto aplicable a sociedades democráticas, estas sociedades enfrentan una paradoja: para funcionar (en condiciones de estabilidad y cohesión) necesitan una conciencia de pertenencia y de identidad comunes por parte de los individuos libres que la componen, pero a la vez estimulan normativamente la pluralidad de estos individuos, la multiplicación de la diversidad en los modos de vida. Entonces, la pregunta es ¿cómo hacer para lograr cohesión social sin aplastar la diferencia y la pluralidad de intereses y preferencias?

La complejidad del concepto de cohesión social reside en que no se limita a operar sobre las condiciones de la desigualdad y la exclusión. Si bien estos fenómenos de las sociedades impactan de manera negativa en la cohesión social,

esta pone en juego factores subjetivos y de distribución de oportunidades más allá del grado de desigualdad socioeconómica de una sociedad. Al prestar atención a las elecciones, propósitos y preferencias de los individuos, el concepto de cohesión social involucra una dimensión subjetiva, de producción de sentido, como fundamento de las relaciones sociales.

Por ello, si bien se trata de problemáticas asociadas, los temas de cohesión social e inequidad son diferentes. Una sociedad puede ser inequitativa dentro de ciertos límites, pero contar con un alto grado de cohesión; y a la inversa, una sociedad fuertemente igualitaria no garantiza todas las condiciones de cohesión social. De todos modos, se trata de dos fenómenos que se influyen mutuamente.

2. Cohesión social y escuela

Este conjunto de temas y problemas conceptuales impactan en los modos de pensar las instituciones. Si, como fue dicho, la situación actual exige el planteamiento de nuevos problemas en relación con el «cemento» social (Baumann 2004), el mismo desplazamiento puede plantearse en relación con la escuela.

Distintos trabajos advierten en los últimos años sobre la crisis de sentido que atraviesa la institución escolar. Tal como se verá en la segunda sección, la escuela tuvo un papel central en el arsenal institucional de los Estados latinoamericanos en el momento de construcción de las sociedades nacionales. Ahora bien, siendo ese su sentido fundacional, las escuelas han atravesado el siglo XX con una notable estabilidad en su estructura, forma, propósitos e incluso en sus contenidos.

Sin embargo, la situación actual, analizada como crisis de sentido, como crisis de la escuela, o como una batería de situaciones conflictivas puntuales (debilitamiento de la autoridad pedagógica, violencia dentro de las instituciones educativas, desarticulación de la oferta escolar con el mundo del trabajo, etc.), ya no parece dejar lugar a la forma tradicional por la que las escuelas «fabricaban sociedad», imponiendo sentidos compartidos y produciendo identidades. Entonces, cabe la interrogante: ¿es posible que la escuela, por sí sola, genere cohesión social en estos nuevos contextos?

Por otra parte, el concepto de cohesión social en su dimensión normativa incluye la exigencia de legitimidad de las instituciones. En el actual contexto, entonces, la pregunta por la cohesión social no solo remite al problema de la desigualdad, sino también al de la legitimidad de la escuela, al modo en que la escuela es vista por distintos actores sociales como una instancia legítima de producción de identidad, de transmisión de propósitos comunes, de saberes consensuados como prioritarios, de lazos de pertenencia o solidaridad.

Además, en la medida en que la cohesión social también implica un mecanismo de legitimación, no puede tratarse de pura homogeneización, sino que representa alguna forma de equilibrio inestable entre homogeneidad y pluralidad. La escuela, como una de las tradicionales instituciones productoras de cohesión social se encuentra tensionada entre la homogeneidad y la heterogeneidad. La pregunta es entonces la siguiente: ¿está preparado el dispositivo escolar para afrontar esta tensión?

3. Cohesión social y política educativa

Como se verá más adelante, en las últimas décadas se han operado cambios y adoptado diversas medidas para transformar distintos elementos de la oferta educativa. Las políticas de reforma no han tenido entre sus propósitos atender la cohesión social, pero además, es posible que las mayores restricciones en este sentido no sean producto de esas políticas, su sentido o sus orientaciones, sino de la propia estructura de los sistemas educativos.

Las reformas educativas de la década de 1990 no pusieron en juego las matrices estructurales de los sistemas educativos (la red de relaciones entre los actores, las reglas explícitas e implícitas que condicionan esas relaciones, los recursos y atribuciones de que disponen los actores).[3] En ese marco, los sistemas educativos siguieron operando estructuralmente en función de la estructura tradicional de relaciones entre los actores sociales con la que habían sido concebidos.

De esta manera, la producción de cohesión social mediante sistemas educativos que estructuralmente estaban preparados para otros contextos (el de las sociedades nacionales de la modernidad) no parecía garantizada en los nuevos contextos sociales y culturales.

En los últimos años asistimos a una nueva agenda de cambios en los que la política educativa se introduce en temas de las reformas estructurales de los sistemas. Sin embargo, no resulta evidente que estas reformas estén atendiendo al problema de la cohesión social. En este sentido, cabe la interrogante: ¿en qué medida, las élites, los actores sociales con capacidad para tomar decisiones en general, y en la política educativa en particular, están teniendo como preocupación la cohesión social?

---

[3] En la década de 1990 se produjeron reformas educativas en la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, algunos países como Chile o Nicaragua iniciaron sus procesos de reforma en la década anterior.

II. La escuela y la formación de naciones

Introducción

Las sociedades nacionales en América Latina fueron en buena medida, producto de la acción de los Estados. Dichos Estados nacionales generaron los lazos indispensables para poner en marcha mercados nacionales y para garantizar –como entidades soberanas– la conexión a un mercado mundial en plena expansión, demandante de productos americanos cuya explotación requería la creación de recursos humanos, que se esperaba obtener a través de un orden político y social legitimado por la nación.

Por lo tanto, los problemas que visualizaban los gobiernos en esta etapa –que los países de la región iniciaron en diferentes momentos (unos, a fines del siglo XIX y otros, al avanzar el siglo XX)– no apuntaban a una «falta de cohesión» propia de una sociedad moderna y tensionada por la diversidad de intereses y los conflictos internos.[4] Dichos problemas se planteaban en un horizonte social muy precario, en el que los gobernantes procuraban utilizar recursos y vías adecuadas para crear un orden social moderno y compatible con la vigorosa expansión del mercado mundial del siglo XIX, un orden con capacidad para

[4] El documento de trabajo de Cieplan, «Cómo hacer de la cohesión social un concepto operacionalizable para Latinoamérica?», propone aplicar a las sociedades latinoamericanas de la actualidad la siguiente definición: «Cohesión social es la capacidad dinámica de una sociedad para generar una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento) a través de la interacción y los mecanismos de asignación propios del Estado democrático, el mercado, la sociedad civil y la comunidad.» (Cieplan 2006a:12). Esta expectativa respecto de la capacidad de la cohesión social difiere de lo que podría considerarse como tal hace un siglo, en cualquiera de los países de la región. Justamente, el concepto propuesto se aplica a una sociedad que es el «punto de llegada» del largo proceso de formación de sociedades nacionales, a partir de la generalización de los derechos civiles, políticos y sociales, de las relaciones de mercado y de la existencia de un arco de símbolos y creencias compartidas en el que se sustentó la relación de aquellas sociedades con sus Estados (es decir, la legitimidad de estos últimos). Esta realidad no existía en 1900: en aquella época, en que estaba casi todo por hacerse, se organizó el sistema educativo con muchos de cuyos componentes pretendemos que hoy resulten eficaces, que contribuyan a la cohesión social del mismo modo que se considera que lo hicieron originariamente. Es claro que una definición operativa de cohesión social –y ni siquiera una de «sociedad nacional»– puede aplicarse a situaciones históricas tan distantes, considerándolas como una misma realidad; se pretendería así extraer, gracias a un simple anacronismo, elementos del análisis de políticas públicas capaces de impactar en los procesos de una actualidad en curso. Por eso nos detenemos en este período fundacional de los sistemas educativos para comprender el contexto de producción de una política que, en buena medida, promovió lazos cohesivos mientras iba «creando» sociedades nacionales.

integrar («civilizar», solían decir los dirigentes de la época) contingentes humanos de muy diversos orígenes, disposiciones culturales y socioeconómicas.

La formación de los Estados nacionales latinoamericanos implicaba que una realidad social «difusa», conformada por diversas vertientes demográficas, étnicas y culturales, comenzaba a ser *integrada* en un nuevo marco institucional. Por un lado, la fuerza de la idea de nación para proveer legitimidad al nuevo orden se originaba en el proyecto político de unas élites que se habían constituido como tales, casi al mismo tiempo que el Estado, a la salida de las guerras civiles del siglo XIX: aparecía así un inédito consenso entre los dirigentes victoriosos, que se adelantaron en identificarse con la nación, alrededor de los objetivos y los medios para administrar un flamante poder central.

Pero también, por otro lado, la función legitimadora de la idea de nación provenía de su ubicación por encima de las facciones: desde un nivel superior hacia el de una violenta y cambiante vida social, la idea de nación podía dar mayor fuerza a las promesas de unión y progreso del nuevo poder estatal centralizado. La comunicación de estas ideas fue dirigida a todos los que estuvieran dispuestos a sumarse a dicho proyecto, que convocaba a los habitantes de los nuevos países a emprender el camino del progreso a través de la participación en el comercio, la producción y el trabajo, en los partidos involucrados en la política nacional y, no menos importante, *a través de la educación de sus hijos*, *que así podrían ser reconocidos como artífices y beneficiarios del fortalecimiento de la nación*.

A partir de esta conformación de Estados y sociedades nacionales, desarrollada con más o menos continuidad y diferente grado de consolidación en cada uno de los países a lo largo del siglo XX, emergieron ciertos lazos (de raíz económica, cultural, comunitaria, o político-partidaria) entre grupos e individuos, en los que se plasmaban diversas formas o «razones» para empezar a ser parte de una misma sociedad o para continuar integrándola. Por esto, puede sostenerse que, al cabo de dicho siglo, cada una de nuestras sociedades alcanzó mayor o menor grado de cohesión en la medida de la mayor o menor eficacia del proyecto modernizador[5] del Estado nacional.

La legitimidad de dicho proyecto modernizador fue planteada –por una élite integrada por algunos intelectuales y dirigentes latinoamericanos del siglo XIX– como triunfo de la «civilización» sobre la «barbarie». Se trataba de un proyecto que se centraba en remover los obstáculos del progreso, desplazar

[5] Volvemos a subrayar que las definiciones de cohesión, que en buena medida reflejan aquello que Durkheim identificaba como «solidaridad orgánica», suponen la existencia de relaciones características de la sociedad moderna e industrial, dentro de un orden basado en la sistemática división del trabajo, algo muy diferente de las bases del orden realmente existente en la América Latina del 1900.

«lo viejo» y, en su lugar, «imprimir lo nuevo». La construcción de lazos nacionales, fundamentalmente a través de la irradiación de contenidos simbólicos promovidos desde instituciones estatales como la escuela, el servicio militar y, ulteriormente, los partidos políticos de masas, llevaba a derribar –a veces, sin miramientos– todo obstáculo interpuesto por las realidades particulares, matices locales o resistencias sociales que no parecían compatibles con el nuevo arco de solidaridades sostenido por la sólida hegemonía de las élites que ocuparon la cúspide del poder político.

1. Los sistemas educativos como herramientas de construcción de sociedades nacionales

Este escenario marcó el sentido de la creación y el uso de la principal herramienta utilizada para consolidar los Estados nacionales en esta etapa: la organización de un sistema educativo nacional, cuyo objetivo fundamental fue el de homogeneizar y construir relaciones entre poblaciones de características y orígenes muy diversos. Respondiendo a este imperativo, la escolarización de la sociedad era la vía fundamental para su nacionalización y se realizó a través de una matriz centralista, homogénea y de ejercicio vertical de la autoridad (desde el ministerio hacia el aula). Estos rasgos del sistema resultaban inseparables del papel político que se le asignó a la educación para la formación de un Estado que requería incorporar vastos y variados sectores étnicos y sociales, a veces incomunicados o aislados, a un proceso acelerado de modernización económica.

El sentido político en la base de la organización del sistema

Para entender la lógica que presidió la constitución de los sistemas educativos en América Latina, es necesario partir de los objetivos que los mismos se proponían, más aún cuando algunos ecos de esta lógica se escuchan todavía hoy en debates de política educativa. En este punto, nos apoyamos en el análisis institucionalista (Hall y Taylor 1996) para destacar que podríamos entender los resultados obtenidos por aquellos sistemas y las prácticas e interacción de los actores, a partir del análisis de las reglas formales e informales que configuraban la estructura de los sistemas.

Se trata de comprender que la estructura de la organización de un sistema es, en sí misma, una definición política, una afirmación de sentido, un modo de organizar las normas, relaciones y acciones de los actores en función de los objetivos. En el caso de la etapa fundacional que estamos analizando, se plantearon *y operacionalizaron* los siguientes:

- *Construcción de la nación*. Se procuraba transmitir a los alumnos un fuerte sentimiento de pertenencia a la nación, por encima de los particularismos que interpelaban la identidad de individuos o grupos. La escuela pública debía asumir la monumental tarea de socializar los valores de la nación y, por esa vía, construir una particular imagen de esta, consistente con los valores e intereses de las élites.
- *Escolarización masiva*. Ese modelo de transmisión requería de la escolarización masiva de niños y jóvenes para ser socializados en la «escuela de la nación». No se trataba de un proyecto de educación de élites, en su esencia, pues el objetivo a cumplir era el de socializar a las mayorías para instalar la idea de nación sobre la que se asentaba la legitimidad del Estado y sus representantes.[6]
- *Socialización de los valores de la vida urbana*. Los procesos de modernización de algunas de las naciones latinoamericanas derivaban de una fuerte urbanización de dichas sociedades. Ese proceso requería que la escuela lograra que los alumnos asumieran hábitos vinculados a cierto orden institucional, a un uso del tiempo y a modalidades de la organización características de la vida urbana. La escuela asumió la transmisión de esos hábitos y valores necesarios para que la nacionalización implicara la entrada en una modernidad en la que las experiencias en el mercado laboral fueran transformando una sociedad eminentemente rural y apegada a tradiciones comunitarias en otra crecientemente integrada por trabajadores de la ciudad más propensos a actuar y formular sus identidades en el plano nacional.
- *Transmisión de saberes mínimos para la integración social y laboral*. La moderna vida urbana requería de nuevos saberes que permitieran integrarse a su cotidianeidad, y el mercado laboral demandaba nuevos modos de organizarse y desarrollar tareas. En ese marco, las sociedades iban politizándose y requerían la asimilación de competencias para la vida ciudadana. En tal sentido, los diseños curriculares y planes de estudio combinaron muchas de las cuestiones valóricas que hemos mencionado, con saberes mínimos que la escuela debía transmitir para dar respuesta a demandas del mercado y de la incipiente vida ciudadana que hemos mencionado. La lengua escrita, el cálculo y los saberes vinculados a la historia y la geografía nacionales,

[6] «La nación, frecuentemente construida como una comunidad indiferenciada que iguala a todos en su condición de miembros de esta, suele ser el principal referente del discurso estatal. El Estado celoso apunta a ser un foco amplia y firmemente compartido de identidad colectiva. Quiere nuestra lealtad como miembros de la nación, por encima de las identidades y lealtades que derivan de diversos clivajes sociales. En el límite, el discurso del estado demanda que estemos dispuestos a morir en la guerra; en las relaciones diarias, demanda nuestra obediencia a su sistema legal y a las decisiones que sus funcionarios toman.» O' Donnell (2004b:167).

fueron los principales componentes de esos diseños. Sobre todo, dichos saberes eran los únicos admitidos y se impartían por encima de todo contexto cultural; es por esto que garantizaban, efectivamente, que en todas las escuelas y todas las aulas del país, todos los niños hicieran lo mismo.

Este conjunto de objetivos nos permite apreciar el carácter de la escuela como herramienta estratégica en el desarrollo de las naciones, en la medida en que sus acciones apuntaban a los objetivos más generales a través de los que se articulaban distintos niveles y procesos de construcción de la sociedad: la formación de un mercado nacional, la organización de un sistema político y la promoción del crecimiento económico y social, entre otros.

Estructuras organizativas y objetivos

Para cumplir semejante misión, fue necesario que los sistemas educativos se dieran una estructura de organización y una estrategia pedagógica. No se trataba simplemente de crear escuelas, sino que esa tarea debía ser realizada en el marco de un orden, de ciertas regulaciones y modos de organización. Dicho orden era el que permitiría a las autoridades políticas mantener la gobernabilidad sobre las prácticas desarrolladas al interior del sistema educativo, en dirección a los objetivos propuestos. Se llevó a cabo, bajo esta concepción, la construcción de sistemas, es decir, organizaciones articuladas bajo determinadas pautas, que no fueron meros «agrupamientos de escuelas».

En el marco de la traducción de dichos objetivos, los sistemas adoptaron las siguientes características:

- *Modelo universal y homogéneo de política educativa*. La universalidad del proyecto estatal era su valor principal, por encima de todo particularismo. Así, el «todos somos lo mismo» fue contenido y forma en la actividad en las escuelas. Se trataba de un sistema que reafirmaba lo común, la pertenencia de «todos» a algo que los unía, y la homogeneidad en las normas y las prácticas se convirtió en modo dominante de transmitir ese valor. En este modelo universal y homogeneizante no había lugar para políticas focalizadas o diferenciadas, pues en toda acción del sistema se debía garantizar, prioritariamente, la reafirmación de lo común.
- *Conducción centralizada*. El esquema ideal y más eficiente para este modelo de homogeneización fue el de una conducción altamente centralizada. El modelo se aplicaba a partir de «una» cabeza que tomaba decisiones *únicas y universales*, y una estructura que las implementaba. Así se organizaron los ministerios y sus dispositivos de gestión, para definir las

políticas, las normas y «bajarlas» para que fueran implementadas por estructuras compuestas fundamentalmente por supervisores y funcionarios intermedios.

- *Estructura vertical*. La organización adoptada fue de gran verticalidad: las decisiones se tomaban en la cúpula y no había espacios de resignificación o de construcción de consensos ni márgenes de opción. Las normas debían ser claras y precisas, y los controles «férreos». La meta, en términos de eficiencia, era el logro de la homogeneidad alrededor de las prescripciones impartidas, reducir los márgenes de decisión autónoma y que los actores se limitaran al cumplimiento de dichas normas universales del modo más preciso posible. En tal sentido, se trataba de sistemas simples en su estructura, claramente divididos en planificadores e implementadores, de acuerdo con la posición que cada actor tuviera en la organización.
- *Planeamiento centralizado, universal y único*. La multiplicación de instancias de planeamiento a nivel regional, o institucional, no existía, pues en esta estructura solo se admitían los planes generales elaborados en la cúpula y luego, la planificación de cada maestro, en el aula. La tarea debía hacerse en cada aula y allí, cada maestro debía ser un buen «implementador» de normas y proyectos. El currículo era nacional y único, muy prescriptivo, de modo que pudiera ser «supervisado» en su cumplimiento. La idea de «todos aprendemos lo mismo, nos comportamos de acuerdo a la misma norma y somos supervisados del mismo modo» aparecía como un activo del sistema, en términos de la construcción del «nosotros» en el que se reflejaba fielmente la nación.[7]
- *Alto grado de regulación*. Las normas eran la principal herramienta de política. Las mismas eran detalladas, específicas y fácilmente auditables, de modo de facilitar los procesos de control. La debilidad estructural no permitía «descansar» en la calidad de los recursos humanos, que en la mayor parte de los casos carecían de formación específica. La tarea principal de los supervisores era la de controlar el cumplimiento de la norma y se contemplaban mecanismos de sanción en los casos en que eso no ocurriera. Las normas «bajaban» a efectos de su implementación, y su cumplimiento era la garantía de eficiencia del sistema.
- *Currículo único*. Un sistema que apostaba a estos niveles de homogeneidad hizo que el currículo único fuese una herramienta central de la política. La

7 «La nación es un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un 'nosotros' que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no la tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por el estado.» O' Donnell (2004a:165).

idea era que el currículo único y las apoyaturas pedagógicas para su aplicación constituían la clave en la estrategia para direccionar y homogeneizar el sistema.

- *Libro de texto y materiales educativos como ordenadores.* La utilización de recursos didácticos únicos constituyó un dispositivo pedagógico capaz de aportarle orden a los procesos áulicos, en dirección a la implementación del currículo. La idea de alumnos que trabajan con el mismo libro, en los mismos ejercicios o siguiendo una tarea común en el pizarrón, fue un modelo didáctico de gran difusión. En algunos países estos recursos eran provistos por el propio Estado, en otros los adquirían los padres, pero en todos los casos constituían el camino para que los contenidos prescritos llegaran directamente al aula, disminuyendo al mínimo la iniciativa de los maestros en el desarrollo curricular. En este sentido, el modelo tomaba los principios de la «pedagogía tradicional» emergente de la Revolución Francesa, que planteaba la igualdad de oportunidades en términos de las tareas comunes que un mismo maestro imparte al conjunto de los alumnos.
- *Directrices didácticas puntuales*. Los ministerios generaban directrices didácticas puntuales. Se trataba de que los maestros «aplicaran» esas directrices del modo más fiel a como habían sido emitidas. Los «libros del docente» en México, los artículos didácticos del «Monitor de la educación común» en la Argentina, fueron ejemplos de lo explícitas que eran esas directivas y las formas bajo las cuales eran presentadas.
- También podemos pensar en que la puntualidad de las directrices didácticas se debía a la evaluación de la escasez de recursos humanos capacitados, puesto que, como resulta obvio, era muy difícil capacitar al mismo ritmo que requería un sistema con altísimo grado de crecimiento. La falta de maestros obligaba a incorporar idóneos o maestros de muy bajo nivel de formación. Mientras los sistemas desarrollaban dispositivos de formación, requerían de perfiles que asumieran las tareas del aula, y la debilidad de algunos de esos perfiles podría explicar la decisión de entregarles «guiones» pautados de lo que debía ocurrir en las aulas.[8]
- *Profusión de rituales y celebraciones*. La escolarización de la sociedad no tenía como objetivo excluyente la generalización de conocimientos básicos;

[8] El método mutuo o lancasteriano, que tuvo su momento de auge en distintas regiones de América Latina y el Caribe en las décadas de 1820 y 1830, constituye un antecedente paradigmático de esta característica. De acuerdo con este método, la situación de aprendizaje se encontraba pautada para todos los actores: el maestro, los monitores y los alumnos, y se esperaba que todos reaccionaran a sistemas de señales que regulaban el tiempo y el ritmo de la clase al unísono. Esa matriz luego fue observable en la fundación y desarrollo de los sistemas educativos nacionales.

por el contrario, su impulso más poderoso provenía de la necesidad del Estado de encontrar un arco de sentimientos y símbolos compartidos para una ciudadanía que estaba construyéndose desde las aulas. Por lo tanto, la formación de un «espíritu nacional» fue objeto de la mayor atención en la organización del tiempo y de los espacios educativos en la escuela.

El uso del tiempo se organizó a través de calendarios estructurados alrededor de fiestas patrias, mientras insistentemente se apelaba a la asunción de una memoria colectiva por parte de los alumnos en los días de recordación. La emoción frente a la presencia de los símbolos patrios fue cuidadosamente cultivada a través de distinciones que situaban en lugares destacados a los abanderados y a los cuadros de honor. De este modo, *la enseñanza recibió una fuerte carga afectiva y valórica*: la relevancia de esta «misión nacionalizadora» –acompañando al proceso de alfabetización de las sociedades latinoamericanas– fue un elemento decisivo para *el fortalecimiento de la institución escolar* a lo largo del siglo XX.

2. En síntesis

Hemos intentado mostrar que fue la solidez estructural de los sistemas educativos nacionales la que permitió el éxito logrado en homogeneizar/escolarizar las sociedades latinoamericanas y, a través de ello, ofrecer el grado de cohesión social requerido por unos países que se transformaron radicalmente a lo largo del siglo XX. Se ha advertido que la cohesión social en nuestras sociedades se ha basado, sobre todo, en un alto grado de tolerancia a la desigualdad (Cieplan 2006a);[9] a esta visión, que buscaría las bases de la cohesión en el plano de la tradición y de lo comunitario, cabe incorporarle aquellos elementos que nos invitan a comprender la índole de un proceso de construcción de los Estados, en el que se difundieron los valores, las expectativas y los sueños que llegaron a ser masivamente compartidos, en una época en que estaban siendo conmovidas las bases tradicionales del orden (Cieplan 2006a).[10]

---

9 «La menor conflictividad histórica de América Latina se podría explicar porque la población presenta una tradición de mayores niveles de tolerancia a la desigualdad y la injusticia ...» Cieplan (2006a:16).

10 En el mismo documento de Cieplan recién citado (2006a), puede recogerse la idea del papel decisivo del Estado nacional y de su sistema educativo en la conformación del lazo social en nuestros países. «Mediante la educación, las sociedades reproducen y configuran lo que pudiéramos llamar su conciencia moral, un puñado de valores y de principios que configuran su identidad. En suma, mediante la educación las sociedades reproducen una cierta idea de lo que fuimos y de aquello a lo que aspiramos.» (Cieplan 2006a:29).

En síntesis, sostenemos que los resultados logrados por sistemas educativos en su desarrollo original, se fundamentó en la cimentación de una nueva sociedad, provino del hecho de que aquellos sistemas estaban plenamente avalados por una cultura política que priorizaba la cohesión de la sociedad nacional, por modelos de gestión de política pública orientados a lograr la homogeneidad y por el grado de legitimidad con que se desarrolló el proceso general de construcción de la dirigencia que ejercía el poder central a nivel nacional, cuya fuerza se transmitía «desde arriba» y llegaba «hasta abajo», invistiendo la autoridad de los maestros y garantizando la eficacia de su acción en las aulas.

III. De la reforma de la década de 1990 a la introducción de una agenda estructural

1. Las reformas de la década de 1990 y su visión del Estado

A fines del siglo XX, después de un fuerte avance en el cumplimiento de los objetivos iniciales de los sistemas educativos, se produjo una profunda transformación en la relación del Estado nacional con el nuevo orden mundial en que debía insertarse. En ese marco comenzaron a generarse tensiones y aparecieron nuevas ideas y objetivos para organizar la acción escolar. Las relaciones a escala regional y mundial comenzaron a limitar la antigua noción de soberanía nacional, nuevas formas de organización de las relaciones económicas, acuerdos internacionales de integración, de comercio o referentes a mecanismos jurídicos supranacionales.[11]

De este modo, empezaron a introducirse en las relaciones entre Estados y sociedades nacionales nuevas fuerzas que interpelaban la capacidad del poder estatal para dar dirección, establecer prioridades y definir las agendas de

---

Esta función de la educación se acentuó especialmente en el período de formación de los Estados nacionales. Durante el siglo XIX, las élites intentaron, mediante la escuela, generalizar códigos comunicativos, valores y una memoria común que hiciera posible una comunidad política relativamente homogénea (la nación).»

[11] Los organismos surgidos de la institucionalización de las relaciones internacionales cuentan con antecedentes que abarcan casi todo el siglo XX. Sin embargo, estas iniciativas se han intensificado en las últimas tres décadas del siglo XX con la conformación de grandes bloques comerciales, cuyas normas fueron adoptadas al interior de los países miembros. Del mismo modo, se registra una creciente influencia de las cortes internacionales no solo en casos de arbitraje. Organizaciones como la Unión Europea, el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, o tratados como el ALCA, están indicando mecanismos según los cuales, sobre la base de los procesos de internacionalización intensiva de los flujos comerciales, se produce también un conjunto de marcos jurídicos supranacionales cada vez más abarcadores.

política. Esto puede apreciarse en la creciente importancia asignada a los pronunciamientos de organismos internacionales o regionales; como ocurrió, por ejemplo, con el documento CEPAL-UNESCO, «Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad», en el que se postulaba una serie de demandas que las sociedades de fines de siglo estarían planteando a la educación: «La estrategia propuesta coloca a la educación y el conocimiento en el eje de la transformación productiva con equidad, como ámbitos necesarios para impulsar el desarrollo de la región y como objetivos alcanzables mediante la aplicación de un conjunto coherente de políticas» (CEPAL-UNESCO 1992:20).

La repercusión de este tipo de documentos elaborados por expertos y funcionarios de la región, permite señalar la peculiaridad de un momento del desarrollo de las políticas sociales en el que los organismos internacionales tuvieron protagonismo y una sensible influencia en la construcción de las agendas (Gajardo 1999). Así, es posible encontrar, en toda la región, numerosas referencias a la globalización, la sociedad del conocimiento, las nuevas redes de comunicación y producción de saberes, que aparecen en la enunciación de los programas de política educativa.[12]

Y aún prescindiendo de la influencia de las mencionadas agencias, al analizar la fundamentación de los programas de reforma de esta etapa, se advierte que, en la mayoría de los casos, las razones explicitadas exceden la propia problemática del área educativa. Así, las reformas educativas, como las de las políticas de salud o de asistencia social, confluyen en la enunciación, entre otras, de las ideas de descentralización, reforma del Estado, eficiencia, rendición de cuentas, etc.

Por otra parte, sería injusto cargar las tintas sobre los organismos internacionales. Lo cierto es que fuera del campo de la gestión educativa, académicos e intelectuales también habían arribado a la conclusión de que los modos tradicionales por los cuales los sistemas educativos latinoamericanos buscaban dar cumplimiento a sus propósitos (en particular, la producción de ciertos niveles de equidad y calidad educativa), ya no eran eficaces. Sin duda, los argumentos y

---

[12] Tal como sostiene Jason Beech, las reformas educativas llevadas a cabo en la década de 1990 indican una tendencia a una mayor internacionalización de las políticas educativas en América Latina. El argumento más fuerte sobre el que se apoya esta agenda común adoptada por la mayoría de los países de la región es que las fuertes transformaciones operadas en el contexto global exigen una adaptación de los sistemas educativos nacionales. Por su parte, agencias internacionales de diversa naturaleza como UNESCO, el Banco Mundial o la OCDE, incluyen como una de sus misiones fundamentales la difusión de conocimiento de punta sobre las políticas educativas y han logrado un papel determinante en la formación de dichas agendas. (Beech 2007).

análisis diferían de aquellos que se producían al interior de las administraciones educativas, pero el diagnóstico de la crisis de unos sistemas educativos centralizados, burocratizados, que enfrentaban fuertes transformaciones producidas en la sociedad y en la cultura, fue un tópico recurrente de la producción académica de finales de la década de 1980.

El énfasis en la eficiencia generó una visión negativa del papel del aparato estatal, como residuo de una etapa perimida, como carga costosa e inmanejable a la hora de implementar políticas de cambio de los problemas específicos de la vida social o económica. En ese marco ideológico, los discursos más difundidos en la gestión pública invocaban la necesidad de «reingenierías» en todas las áreas, que casi siempre implicaban el desconocimiento del papel del Estado como herramienta para proyectar y garantizar la unidad de una sociedad nacional, y solo encontraban arcaísmo, irracionalidad e inoperancia en estructuras organizativas que había que «barrer» o reducir a la mínima expresión (O´Donnell 2004). Frente a estos diagnósticos, el sentido de las agencias estatales destinadas a la construcción de cohesión social aparecía desdibujado o directamente no apreciado.

Estas visiones predominantes acerca de la ineficiencia del Estado generaron nuevos problemas, al impulsar, por ejemplo, procesos de descentralización –en cuyo origen había motivos atendibles (excesiva burocratización, irracionalidad del gasto, crecientes dificultades de implementación, falta de representatividad y de participación, etc.) –, sin contar con un contrato federal que permitiera que las provincias o estados se apropiaran eficazmente de la operación del sistema. En tal sentido, las nuevas iniciativas, críticas del papel del Estado, no lograron su cometido y el aparato público se debilitó a partir de los sucesivos ensayos reformistas.[13]

De este modo, si bien las políticas públicas de los noventa venían a transformar la idea de un Estado central que monopolizaba el poder y a solucionar su ineficiencia, avanzaron muy poco en la idea de construir una estructura que diera cuenta de los nuevos objetivos para reemplazar a la que existía, que consideraban arcaica, pero estaba sólidamente arraigada en los actores del sistema educativo. Por eso, quizás, el resultado más palpable fue el de un debilitamiento y segmentación de la «solidez sistémica» del Estado educador.

[13] Para una caracterización y modelización de los procesos de descentralización educativa en América Latina puede verse: Di Gropello (1999). En la actualidad, algunos de los casos reseñados han experimentado modificaciones en sus modelos de descentralización, pero en general resulta útil la categorización y la modelización teórica para comprender cómo se puso en juego el papel del Estado en estas reformas.

Las vicisitudes enunciadas en el área educativa reflejan con bastante claridad el problema más amplio que generó, en términos de cohesión social, esta visión de la política. Se ha señalado que:

> ... los programas de salud, educación, vivienda, desarrollo indígena, etc, han sido concebidos únicamente en una dimensión: en cómo ellos reparan ciertos déficits materiales o asistenciales de grupos desfavorecidos o vulnerables. Una cierta lógica tecnocrática ha tendido a dejar de lado que ellos son también un 'cemento social'; que ellos son 'pegajosos', en tanto cohesionan a los miembros de una comunidad con aquellas visiones y símbolos que la sostienen. (Cieplan 2006a:3)

El problema a destacar aquí es el de la visión que los mandatarios, funcionarios y expertos tuvieron en aquel momento acerca del Estado nacional del siglo XX, al que consideraron un *obstáculo* para lograr la transformación social, económica y cultural que debía dar respuesta a los desafíos del proceso de globalización en curso. *En cierto modo, los impulsores de las reformas operaron sobre el supuesto de la ineficiencia o la debilidad del Estado, mucho más que sobre sus propias capacidades, fundamentalmente, la de construcción simbólica.*

En el nuevo contexto, la preocupación por la eficiencia sustituyó a la «antigua» atención prestada por los gobernantes a su capacidad para ejercer el poder del Estado, a la construcción de una cierta identidad social, a su preferencia por los mecanismos homogéneos y verticales de relación con la sociedad tendientes a unificar, a vencer resistencias o a incorporar masivamente a toda la población a un marco normativo y cultural común.

Tal como se vio en el punto anterior, el «viejo» sistema educativo estaba dotado de una arquitectura plenamente funcional y articulada con el objetivo de consolidar una sociedad nacional a través de su masiva escolarización, a partir de una cúpula que concentraba la toma de decisiones y un conjunto de dispositivos destinados a transmitir puntualmente estas directivas. Este mismo aparato –otrora decisivo y de alta eficiencia para impulsar un gran cambio social y eficaz, respecto de las necesidades políticas y económicas del Estado en cierto momento histórico– empezó a verse como obstáculo a fines del siglo XX para dar respuesta a las nuevas aspiraciones, demandas y necesidades sociales respecto de la educación. Fundamentalmente, un sistema diseñado para la búsqueda de la homogeneidad que había constituido uno de los principios organizadores, ahora debía ser sustituido por otros dispositivos apropiados para atender demandas diversificadas, estrategias de calidad pertinentes a cada uno de los contextos, tensiones entre identidades culturales, regionales y aun personales. Aquello que había sido prioritario dejaba de serlo y era preciso plantear una organización administrativa para las nuevas prioridades.

Las políticas no trabajaron sobre reingenierías estructurales, sino mucho más sobre superposiciones. Sobre las nuevas estructuras se generaron programas que se superponían, en muchos casos, con las tareas de las estructuras tradicionales. Así, por ejemplo, los programas de apoyo a la gestión convivían desarticulados con los dispositivos tradicionales de supervisión de escuelas, se desarrollaron procesos de descentralización en el ámbito administrativo, manteniendo centralizados dispositivos pedagógicos (en lo curricular, la formación y la capacitación docente, la selección de materiales educativos, etc.) o las relaciones con los gremios docentes.

La política se centró en programas, unidades creadas fuera de los condicionamientos administrativos de las regulaciones ordinarias, con equipos profesionales fuera de las jerarquías de la carrera administrativa, presupuesto y regulaciones ad hoc. Así, las reformas contaban con un repertorio de programas vinculados a la descentralización, los cambios curriculares, la gestión escolar, la capacitación docente, etc.

La descentralización y el supuesto traspaso de poder a la escuela

En el clima político de la década de 1990, en que se cuestionaba o se restaba valor al aparato estatal en aras de la eficiencia y la rapidez en la implementación de las reformas educativas, las estrategias de descentralización fueron visualizadas como herramientas decisivas para acercar la toma de decisiones al epicentro del hecho educativo: la escuela. Se necesitaba tomar decisiones contextualizadas respecto de los ámbitos de ejecución y con la flexibilidad suficiente para ajustarse a diferentes realidades. Y esa demanda de contextualización resultaba imposible de satisfacer con regulaciones únicas para todo el sistema.

En términos generales, la descentralización respondía a este modo de pensar la índole de las decisiones en un sistema acorde con los nuevos valores y prioridades, más eficiente, dinámico y flexible. Pero lo cierto es que en los hechos, estuvo más relacionada con consideraciones de tipo fiscal, atentas a los costos de toda mediación estatal en la vida social.[14]

De este modo, la descentralización de los noventa fue, en muchos casos, producto de un proyecto sistémico que se limitó al traslado de cuestiones financieras

---

[14] Distintos trabajos indican que entre los motivos recurrentes de las políticas de descentralización se encontraron las redistribuciones de las cargas presupuestarias y la reducción del aparato administrativo de nivel central (Di Gropello 1999; Ornellas 2003), tal como parece haber sido el caso de la transferencia de servicios educativos a las provincias en Argentina, los intentos descentralizadores que antecedieron a la firma del ANMEB en México, o la municipalización de la educación básica en Chile. En estos casos, la descentralización no fue impulsada ni acompañada por una preocupación centrada en la cohesión social.

y administrativas hacia niveles estatales o provinciales. El proceso careció de propuestas en aspectos clave, tales como la transferencia de la toma de decisiones hacia la escuela en lo pedagógico y lo laboral, la distribución de tareas entre los distintos niveles del Estado, la compensación de las diferencias federales, etc. Así, careció de un verdadero replanteo de la arquitectura del sistema, en el sentido de una organización que tradujera y diera sentido a los objetivos buscados.

Si se acepta la ventaja de analizar estos hechos a distancia, cabe preguntarse por las expectativas de quienes pensaron que trasladando la toma de decisiones y los recursos, desde un poder central situado en ámbitos urbanos y modernos hacia poderes locales altamente impregnados por condicionamientos económica y culturalmente tradicionales –en ocasiones resistentes a los cambios–, se lograría una administración más eficiente y una escuela capaz de irradiar su fuerza al conjunto del sistema educativo. Sin duda, en Latinoamérica, el debate intelectual y académico se había concentrado en las ciudades capitales, que históricamente se instalaron como los ámbitos desde donde irradiaba el progreso (Di Gropello 1999; Prawda 1992).

Es así que, aunque los funcionarios a cargo de las reformas educativas no tomaron sus decisiones considerando especialmente los problemas de cohesión social, el producto del cambio realizado generó claros efectos en la capacidad del Estado para articular la creciente heterogeneidad, a fin de sostener los lazos comunes indispensables para la existencia de una sociedad, más allá de los contextos específicos, regionales, provinciales o municipales. La propia desarticulación del sistema se volvía ahora, ya no una herramienta para la cohesión social, sino, en algún sentido, en una dificultad para alcanzarla.

El «programismo»

Mientras las heterogeneidades regionales se trasladaban a las mismas capacidades y posibilidades de gestión de las diferentes unidades estatales, aumentando con ello la inequidad en los sistemas, el modelo de programas «fracturó» la cadena histórica de implementación, rompiendo con las líneas de verticalidad que habían caracterizado a la política educativa.

«Pasando por encima» de los aparatos tradicionales del sistema educativo, se le agregaron a este, programas de lectura, de enseñanza de las ciencias, de incorporación de nuevas tecnologías, de gestión, de educación artística, de distribución de libros de texto, computadoras, etc.

Así, la suma de programas se convertía en una nueva matriz de política educativa y se dejaba en suspenso la toma de decisiones sobre la estructura tradicional del sistema. El resultado fue el de una yuxtaposición, sobre dicha estructura, de sucesivas iniciativas reformistas implementadas a través de programas específicos.

Un ejemplo de este tipo de políticas fueron las iniciativas para el mejoramiento de la gestión institucional. En la mayoría de los países, las iniciativas a promover una mayor autonomía escolar y un mejoramiento de la gestión se centraron en acciones de capacitación a equipos directivos, sin un correlato en una redistribución de las atribuciones, competencias y capacidades de los equipos directivos y docentes de las escuelas, y sin alterar los marcos regulatorios de la actividad escolar ni cambiar las condiciones de trabajo, etc.

De este modo, un propósito de reforma que podría haber significado un cambio estructural (por ejemplo, una mayor autonomía de las escuelas en decisiones estratégicas) dio lugar a una política que no alteraba sustancialmente las relaciones entre los actores, las reglas de juego de los sistemas, y los derechos y las obligaciones de los miembros de las instituciones educativas.

Programas de este tipo instalaban una tensión en las instituciones porque, si la capacitación en gestión institucional difundía un discurso de liderazgo del director y de autonomía de la escuela, las constricciones normativas respecto de qué podía y qué no podía decidir un director de escuela no se modificaron sustancialmente.

El programismo, entonces, significó la difusión de los propósitos y el lenguaje de las reformas, pero en muy pocos casos comprometió los aspectos estructurales de los sistemas educativos.

Las reformas curriculares constituyen uno de los pocos casos en los que se puso en juego una variable estructural de los sistemas. La idea de que el cambio curricular iba a producir una reforma general del sistema, presidió el diseño de buena parte de los programas de reforma en la región. El supuesto era que el currículo funcionaba como una especie de «plan maestro» de las escuelas y el sistema, y que su transformación impactaría sobre el conjunto de la institucionalidad educativa.

Cuadro Nº 1

LA REFORMA CURRICULAR EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN (1996)

Racionalidad y énfasis de las medidas	*Bolivia*	*Colombia*	*Costa Rica*	*Chile*	*Paraguay*	*Perú*	*Uruguay*
Reformas del currículo: a) primaria; b) secundaria			X	X		X	X
Educación bilingüe	X				X		
Refuerzo en el aprendizaje de un segundo idioma (inglés)			X				X
Informática educativa: a) primaria; b) secundaria			X	X			X
Mejora de materiales de apoyo (libros, etc.) y de infraestructura		X	X	X	X	X	X

Fuente: Hoppenhayn y Ottone (2002).

A partir de las reformas, los nuevos modelos curriculares mostraban mayor pertinencia científica, ya no estaban tan centrados en la socialización en los valores de la nación, sino en los de la calidad. Los diseños fueron dejando de presentar modelos únicos, crecieron en espacios de definición estatal (o provincial) y escolar, aparecieron las opcionalidades, avanzaron en la generación de áreas transversales y se plantearon, como elemento novedoso, contenidos procedimentales y actitudinales.

Generalmente, a través de su organización dentro de programas específicos, los equipos curriculares mostraban una mejora en el nivel académico de sus perfiles; la composición de los mismos pasó de cuadros esencialmente docentes a una mayor integración de actores provenientes del mundo académico, generalmente ajenos a la estructura del sistema.

Sin embargo, dada la concepción de las reformas curriculares y el reclutamiento de quienes las implementaban, las mismas no tomaron en consideración que el viejo modelo encontraba una gran sinergia con la estructura general del sistema. El currículo único «caminaba» junto a regulaciones generales uniformes, guías didácticas universales, regulaciones homogéneas, supervisiones puntuales. No era que el currículo «disciplinaba» a las escuelas, sino que el conjunto de los dispositivos contaba con una importante sinergia, que le daba gran potencia a los diseños.

En cambio, las reformas curriculares no lograron impactar en los aprendizajes de los alumnos del modo en que lo habían previsto. Los nuevos contenidos y enfoques no se tradujeron en mejoras de los aprendizajes de los alumnos que se reflejaran en los resultados de las evaluaciones de calidad. Los documentos mostraban mayor relevancia epistemológica, pero los maestros no se apropiaron de ellos, del modo en que ocurría con los viejos modelos curriculares.

Objetivos nuevos, el mismo sistema

De este modo, el «olvido» o el «pasar por encima» del aparato estatal implicó, paradójicamente, la perduración de su funcionamiento de hecho, a pesar de los ensayos reformistas.

Al finalizar la década de 1990, los nuevos objetivos proclamados por las reformas (que apuntaban al aumento de la calidad y la equidad educativa, a la descentralización orientada a fortalecer la escuela y a la asunción de responsabilidades por parte de todos los actores del sistema) quedaron yuxtapuestos con el «viejo» sistema educativo, orientado, en los hechos, a la escolarización organizada a partir de una matriz normativa que respondía a un modo de distribuir el poder, los recursos y las responsabilidades desde arriba hacia abajo. Lejos de articularse, ambos modelos «chocaban» y se debilitaban como tales.

Se manifestaba así el hecho de que los impulsores de la reforma no pensaron la traducción del cambio de objetivos en una nueva estructura, es decir, no contemplaron los problemas para la realización de un cambio de roles, relaciones y regulaciones dentro del ámbito educativo: las reformas se centraron en sus contenidos específicos, dispositivos de enunciación de objetivos, ideas, conceptos y actividades, con baja capacidad de transformar las prácticas cotidianas del sistema. Los principales actores (maestros, directores, supervisores, cuadros intermedios de la administración del sistema) *hacían y siguieron haciendo tareas similares… las que sabían hacer*, prolongando en sus expectativas los marcos normativos propios de un sistema centralizado, vertical y homogeneizante, organizado para la escolarización de la sociedad.

Esta yuxtaposición entre nuevos objetivos y viejos modos de funcionamiento, plantean una riesgosa dualidad en materia de valores y normas. La tensión entre sistemas verticales y centralizados, y objetivos de calidad y equidad educativa es altamente corrosiva para la legitimidad de las instituciones. Nuevamente y casi «por fuerza propia», la cohesión social como tema ignorado en las políticas educativas conquista un lugar como problema de hecho en las escuelas y en el conjunto de la sociedad. La superposición y desarticulación en la propia organización del sistema fragmentaba las intervenciones y asistencias que ofrecía el aparato estatal a los diferentes actores y sectores sociales.

2. En el umbral del siglo XXI: hacia un nuevo modo de elaborar la agenda y de concebir la política educativa

En la década de 1990, el cambio de «signo de los tiempos» marcó la idea de un Estado que se retiraba o se debilitaba por la pérdida de presencia en la escala nacional para darle mayor peso a un mercado cuya misma dinámica lo convertiría en garante del ritmo del crecimiento económico, de la provisión de oportunidades a todos los sectores sociales, de reforzar los lazos organizativos y de difundir los valores para cimentar la convivencia.

Sin embargo, a fines de dicha década comenzó a difundirse un desconcierto, no solo respecto del impacto de las medidas reformistas en uno u otro sector del sistema educativo, sino que la confusión impregnó al rumbo mismo adoptado en el punto de partida de la reforma.

En casi todos los países de la región, después de la descalificación de la burocracia estatal como actor relevante, los resultados que arrojaron las diversas pruebas de evaluación empezaron a mostrar que el abordaje de la política educativa a través de factores trabajados aisladamente (formación docente, producción de materiales, políticas compensatorias, cambios curriculares, etc.) no eran

capaces de mejorar los resultados cuando se miraba lo que los niños lograban aprender en las escuelas. A pesar de que las tasas de escolarización crecieron en general, los sistemas educativos se mostraban ineficaces en cuanto a la mejora de la calidad educativa. Y esto ocurría después de una década de un marcado aumento en el presupuesto educativo en la mayoría de los países.

El modelo de las políticas de reforma afectó aspectos estructurales del viejo esquema, pero no generó nuevas estructuras organizacionales en el sistema educativo. De hecho, entre sus objetivos no estaba el de desarmar el modelo previo, el del Estado educador, sino que, al definir nuevas prioridades (la calidad educativa, la equidad, la ubicación de la escuela como centro del sistema) y al intentar su implementación, desarticularon algunos aspectos de la homogeneidad y verticalidad que caracterizaban el modelo anterior. Y en tales circunstancias, los tomadores de decisiones descubrieron que la introducción de cambios trascendentes –como el de los nuevos objetivos propuestos– reclamaban una visión estructural de la política educativa y un fuerte andamiaje de la misma dentro del aparato estatal.[15]

Hacia finales de la década de 1990 en muchos países de la región resultó evidente que, en términos educativos, los nuevos objetivos propuestos no podían alcanzarse si no se introducían reformas estructurales en los sistemas educativos, el rol del Estado y la sociedad civil.

Así, *nuevos conceptos organizadores se incorporaron al debate de las políticas*, tales como el de la revisión de la idea de Estado, los concernientes a la discusión de la estructura administrativa, de la carrera docente, de las estructuras de organización de los sistemas, de los niveles de autonomía de las escuelas, y de los organigramas de los ministerios, entre otros. El Estado, su estructura y sus modos de organizarse surgían en el nuevo siglo como una dimensión central del análisis que no había aparecido en la década de 1990 de un modo principal. La reflexión acerca de estos temas puso en evidencia algunas de las limitaciones con las que se había formulado la agenda de las políticas que se habían propuesto en la década anterior.

Lo cierto es que la estructura básica de las reformas y su concepción como sumatoria de programas entró en crisis. Fue puesto en discusión el modelo de aislar problemas y abordarlos con estructuras y acciones específicas. El eje no pasaba ahora por un cambio en los objetivos planteados en los noventa, sino que se apuntaba a una revisión de la estructura del Estado y de sus mecanismos de acción.

---

[15] Por otra parte, la organización vertical y corporativa de las sociedades latinoamericanas también entró en crisis en las últimas décadas del siglo XX. Este fenómeno fue concurrente con un crecimiento, complejización y mayor iniciativa de la sociedad civil, lo que impulsó un replanteo profundo y estructural del rol del Estado en materia educativa.

La asociación de políticas con programas, la visión «idealizada» de la descentralización, la apuesta «inocente» a la *accountability*, son algunas de las ideas que perdieron influencia en el intento de rearticulación de nuevos enfoques, al comenzar el nuevo siglo.

Desde estos nuevos debates, que se observan a partir del año 2000, el nudo acerca de la organización de las políticas públicas representaba más claramente una reflexión acerca del modo de estructurar el propio Estado. La idea de que no se podía pensar la política educativa sin incluir la reflexión acerca del Estado, aparece como una certidumbre del debate. Resultaba claro que no se podía separar los contenidos de las políticas, de los formatos organizacionales e institucionales que permiten su ejecución e implementación. La discusión ya no se circunscribía exclusivamente a los contenidos de los programas, sino que al mismo tiempo, se cuestionaba la propia idea de las políticas como sumatoria de programas, lo que en las discusiones de política de la región se denominó como «programitis».

La asunción de que los mandos medios de la estructura burocrática del sistema «existían», que los estatutos laborales de los docentes eran tan importantes como los planes de formación, que las normas que regulan la autonomía de las escuelas y el trabajo de los directores son tan importantes como los programas de formación en gestión, que la discusión del financiamiento era también «interior» al sistema educativo y no meramente un debate intragubernamental con las áreas de Hacienda, que la descentralización no podía ser solamente una transferencia de escuelas, que las evaluaciones no podían ser un mero procedimiento técnico aislado de los dispositivos administrativos del sistema, se tradujeron en la asunción de la reflexión acerca del Estado como una condición necesaria para la construcción de una política educativa, desde el inicio de la presente década.

Los nuevos enfoques buscaron responder al «para qué» del mismo modo que en los noventa se mantuvo el consenso acerca de los objetivos de mejora de calidad y equidad, y la preocupación por la obtención de resultados que reflejaran mejoras en esas metas planteadas. De este modo, el cambio no consistió en pensar un sentido diferente para la política educativa, vinculado a la cimentación de los lazos sociales o a su capacidad para dar sustento simbólico a la nación o algún otro imaginario colectivo.

Si bien los objetivos asumidos implicaban la continuidad de lo planteado en la década de 1990, las nuevas reflexiones iniciadas a partir del año 2000 introdujeron dichos objetivos en una agenda elaborada a partir de un enfoque estructural de la política educativa. Los ministerios empezaron a ocuparse nuevamente de las políticas ordinarias, que apuntaban a las formas permanentes de actividad en todo el sistema. Ya no se trataba de crear nuevos programas o reformular los existentes. Se tendió a pensar el sistema como una unidad,

comprender que era preciso pensar integralmente el conjunto de las políticas, comprender que la eficiencia de cada una dependía también de la sinergia que tuviera con el conjunto de las acciones.

Este cambio de enfoques que se operó a partir de la presente década no coincidió con una actualización de los problemas y perspectivas de análisis generadas por el campo académico e intelectual en relación con la cuestión educativa. En la mayoría de los casos, se observa una separación creciente de los enfoques de investigadores y académicos respecto de los temas y problemas que definen y enfrentan los responsables de las gestiones educativas. En la mayoría de los casos, además, el campo académico percibe que la persistencia de los objetivos definidos para los sistemas educativos durante la década de 1990 implica una continuidad en los análisis, perdiendo de vista que las políticas educativas están comenzando a tomar como variable de transformación las coordenadas estructurales de los sistemas educativos.

Con el cambio de siglo empezó a quedar claro que mejorar la calidad y aumentar la equidad era una tarea que no dependía de programas, sino de un nuevo equilibrio entre las diferentes políticas, regulaciones, intervenciones, que constituyera un todo coherente en relación con los objetivos propuestos. No se volvieron a propiciar –como en la primera etapa del Estado educador– políticas universales y homogéneas que operaran más allá de los actores, pero también se descartó la concepción del sistema como un conjunto de voluntarismos capaces de construir el cambio. La asunción de que las normas y regulaciones construyen escenarios en el marco de los cuales los actores sitúan sus prácticas y percepciones, llevaba a operar sobre la organización general del sistema proponiendo incentivos, sanciones, nuevos derechos, mayores responsabilidades, como elementos dinámicos de las políticas.

En las nuevas líneas de política desarrolladas desde el inicio de la década, definir la escuela como centro del sistema no implica desconocer la existencia de un Estado capaz de conducir el sistema, direccionarlo, acompañar procesos.

Asimismo, la reflexión acerca de los roles de los actores en el sistema fue cobrando mayor relevancia. Se vio la necesidad de definir las misiones y funciones de los ministerios o secretarías federales, las estatales, la mesoestructura, los directores, los docentes, los padres, los centros académicos. En este marco, por ejemplo, se comenzó a asignar menor importancia a pensar en abstracto el mejoramiento de la calidad que a la especificación del rol de los diferentes actores para el logro de la misma, y al mismo tiempo, las condiciones sistémicas que requerían esos actores en sus prácticas cotidianas.

Una política educativa integral implica garantizar la coherencia respecto de las normas entre los modos de hacer rutinarios generalizados en las escuelas y los ámbitos de conducción del sistema.

En términos de una incipiente nueva agenda educativa, *se trata de que lo político legitime a lo que debe ocurrir «normalmente», en forma «ordinaria»* y no que se organice detrás de programas que –por su origen en equipos técnicos, más bien que en la vida cotidiana de las escuelas– suelen revestir un carácter excepcional y extraordinario, y una implementación que frecuentemente requiere cierta indiferencia respecto de la normativa vigente en el sistema. Se trata de políticas que mejoren la vida «ordinaria» del sistema, no que construyan realidades «extraordinarias».

3. La nueva encrucijada

A partir de esta caracterización del viraje en la política educativa[16] podemos advertir que si bien el problema de la cohesión social no ha sido asumido en la nueva agenda, la reformulación del papel del Estado en las políticas que empiezan a implementarse permite la apertura, con menos obstáculos que en la pasada década, del debate acerca de los nuevos horizontes sociales de un Estado educador, en tiempos en que se debilitan los lazos que sostienen la vida compartida en nuestras sociedades nacionales.

Así, entre las autoridades educativas cobra relevancia la idea de que el Estado en su actual expresión no reúne los niveles de legitimidad y autoridad que concentraba en el origen de los sistemas educativos nacionales. La certeza de que se trata de repensar los modos de actuar del Estado los «arroja» a la evidencia de que ese Estado se ha transformado y que la demanda es pensar una política pública en el marco de la crisis de los Estados nacionales.

Sin embargo, esta nueva perspectiva de lo público-estatal en las autoridades de las áreas responsables de la política social, y en especial, de la política educativa, está signada en su mismo nacimiento por la percepción de fuertes limitaciones para la implementación de políticas; parece claro que ya no es posible pensar con absoluta independencia del marco político, fiscal y de la visión de los medios de comunicación, entre otras restricciones.

[16] Varios países de la región han abierto nuevas agendas de reforma o están reformulando las políticas desarrolladas en la década de 1990, en una perspectiva de cambio estructural con el cambio de siglo. Chile está planteando una nueva ley de educación que revisa varias de las características estructurales del sistema educativo. México está proponiendo una reformulación de los roles y funciones de la mesoestructura del sistema, instalando una figura de asesoramiento pedagógico a las escuelas. Colombia ha avanzado en una reforma de los estatutos docentes, de los mecanismos de financiamiento y del lugar de las escuelas en la definición de políticas curriculares y de capacitación, como algunos ejemplos de la tendencia que se observa en varios países de la región.

La idea de «lo que se puede o no» es un eje que gana espacio en la concepción de las políticas, y en ese sentido, el «cómo» de las políticas empieza a ocupar espacio en el debate, tanto como el «qué».

En síntesis, las políticas que empiezan a esbozarse en esta década traducen una nueva concepción que apunta a la *legitimidad del poder estatal y a la capacidad para ejercerlo*, como elementos ineludibles para la construcción del sistema educativo, es decir, para definir nuevas normas que regulen la vida cotidiana de las escuelas y los ministerios.

IV. El impacto de las transformaciones en los sistemas educativos: análisis de cuatro casos

Las reformas educativas de las últimas décadas impactaron de diferente forma y con distinta intensidad en distintos países de la región. En esta cuarta sección se intenta analizar en qué medida dichas reformas dejaban en pie o sustituían al antiguo modelo centralista y homogeneizante sobre el cual se organizó el sistema educativo en nuestros países durante el siglo XX, cuando su imperativo fue la construcción de sociedades nacionales.

En tal sentido, se presenta la situación actual en cuatro países y en cada caso se analiza la combinación resultante del primer modelo organizativo con los ejes introducidos en los noventa. A partir de este análisis, y tal como se sugirió en la sección anterior, esperamos dejar planteado, con mayores elementos de juicio, la pregunta acerca de la capacidad del Estado y de la voluntad de las autoridades para colocar el sistema educativo en una trama de políticas públicas orientadas a generar cohesión social, en el marco del acelerado cambio social que se difunde en nuestros países al avanzar este siglo.

Los cuatro casos han sido seleccionados porque permiten reflejar las características particulares de los sistemas de la región. En el caso de Costa Rica, la selección se debe a que resulta un sistema que ha mantenido la configuración central del modelo original de los sistemas de la región en cuanto a la centralización, dispositivos de regulación y control, carga valórica vinculada a la nación en las propuestas curriculares, entre otras.

En el caso del sistema educativo mexicano, la tensión entre los procesos de modernización que le demanda el mercado y la tradición revolucionario-centralista forma parte del debate central del sistema. En esta tensión se ponen en juego las formas tradicionales de producir cohesión social.

La *Revolución Educativa* operada en el sistema educativo colombiano surge en el contexto del intento del presidente Uribe por rearticular la nación, en el marco de una guerra civil que no termina de encontrar su conclusión. En ese

contexto, la política educativa aparece como un ejercicio de articulación nacional, intentando mantener los componentes vinculados a la calidad educativa.

Por último, el caso chileno es el que representa el mayor grado de reformulación del papel del Estado, en la búsqueda de equilibrar los modos a través de los cuales el mercado se instaló como ordenador del sistema educativo, y en la búsqueda de la mejora de la eficiencia sistémica.

A continuación, presentaremos las ideas centrales del análisis de los cuatro casos, para desarrollar luego algunas reflexiones sobre las consecuencias de estas transformaciones en términos de la cohesión social.

1. Costa Rica: la agenda homogeneizadora como prioridad

En el caso del sistema educativo costarricense se ponen de manifiesto con gran claridad las características generales asumidas por el Estado educador en los países de la región (Fundación K. Adenauer-CEPP 2005a).[17]

El sistema aludido muestra una estructura orgánica sólida y estabilizada en su conformación como sistema. El Ministerio de Educación parece el «corazón» de la política educativa, contando con una burocracia histórica y arraigada en sus cargos, con larga experiencia en la gestión pública.

Se trata de un sistema en cuya agenda se sigue asignando prioridad a la homogeneidad respecto de la calidad, más allá de las iniciativas incorporadas a lo largo de la década de 1990. Este énfasis en la homogeneización no es estrictamente asimilable a una preocupación por la cohesión social, aunque resulta coherente con los mecanismos de producción de cohesión, propios de la etapa fundacional de las sociedades nacionales en América Latina.

En este sentido, Costa Rica comparte la característica de otras reformas, en relación a la generación de programas que se «yuxtaponen» por sobre la estructura orgánica del sistema.

Sin embargo, a diferencia de otros casos que analizaremos, no se observan aquí cambios que afecten las herramientas centrales del modelo tradicional de gestión. Más allá de la existencia de unidades administrativas descentralizadas, las mismas no tienen mayor capacidad de decisión política, el diseño curricular se mantiene centralizado, y el tipo de respuestas de política son –en su gran mayoría– de carácter universal. Los incentivos principales siguen apuntando a

[17] La referencia al Estado educador nos remite a la exposición realizada en la segunda sección de este capítulo. En América Latina, la figura del Estado educador coincidió *vis a vis*, en la mayoría de los casos, con un Estado constructor de la sociedad nacional.

la escolarización, a la permanencia y a la homogeneidad, lo que lo asemeja a las características tradicionales de los sistemas de la región.

El sistema muestra un importante nivel de regulación, en el marco de una estructura de alta centralización y control. Parece haber un intento de normar el conjunto de las prácticas de las escuelas y del sistema, como modo de asegurar la gobernabilidad de este último. Esa característica del modelo de gestión establece un significativo nivel de presión sobre el conjunto de los actores. En el caso de las escuelas, dicha presión se observa en el cumplimiento de las normas, en la generación de múltiples reportes administrativos, o en la necesidad de transgredir los encuadres en el caso de los actores que pretenden innovar.

Se observa un fuerte acento puesto en los objetivos del sistema en materia de transmisión de valores, y ese discurso parece tener gran penetración y consenso social. Muchos de estos elementos aparecen plasmados en las áreas transversales del currículo, lo que le otorga la característica tradicional de presencia del «discurso estatal» en la redacción curricular.

En el caso costarricense, las reformas impulsadas en los años noventa no impactaron en la matriz estructural existente. El sistema educativo siguió poniendo el acento en la agenda homogeneizadora, centralista, por encima de un ordenamiento que hiciera de la eficiencia y la calidad sus ejes.

Un caso que muestra esta mecánica de funcionamiento es el de la creación, en diciembre de 1988, del Centro Nacional en Didáctica (CENADI), como respuesta del ministerio al diagnóstico de dificultades en materia de calidad educativa. El mismo surge como respuesta a «que recientes estudios sobre la Educación Nacional, reflejan un estado de deterioro en la calidad de los aprendizajes en el estudiantado costarricense, lo que origina en el mediano y largo plazo, otros problemas más profundos con efectos negativos impredecibles para la vida económica y social del país y el desarrollo integral del hombre costarricense».[18]

El CENADI es una instancia centralizada, dependiente del Ministerio de Educación, que produce recursos didácticos, capacita especialistas, genera programas de innovación, pero dentro de la matriz de una unidad que desarrolla programas para el conjunto de las escuelas (OEI 1997).

Como vemos, la decisión adoptada se diferencia de la de otros sistemas de la región, que asumen que la opción por la calidad requiere autonomía, capacidad de gestión local, contratos de responsabilidad de los actores, etc. En este caso, la idea es que la calidad surge de mejores *inputs* en la cúpula del sistema, y una cadena de implementación que haga el *delivery* de los mismos.

---

[18] Decreto de creación del CENADI, 21-12-88.

El otro elemento para ejemplificar la yuxtaposición de nuevos objetivos en la matriz preexistente aparece en los dispositivos de evaluación. Las herramientas de evaluación, a diferencia de otros países de la región, tienen un carácter «acreditador», y el tipo de información reportada no surge como insumo para que las escuelas puedan apropiarse de sus resultados y generar estrategias de mejora ni para informar a la demanda. El sistema de evaluación de la calidad tiene una finalidad orientada a la acreditación de saberes vinculados con la aprobación de los niveles de enseñaza. Se trata de garantizar «mínimos» que certifiquen los saberes demandados para el nivel. Esto da cuenta de una herramienta típica de la agenda de calidad de los años noventa, puesta al servicio del logro de la homogeneidad y la equidad.

Ambos ejemplos se mencionan para mostrar un sistema que incorporó a su agenda en la década de 1990 la mejora de la calidad en sus discursos, pero no desactivó ninguno de los mecanismos tendientes a la construcción de la homogeneidad.

Las consecuencias observadas son de un amesetamiento de resultados y de una gran dificultad de adaptación a las demandas del mercado. En este punto resulta interesante analizar el acuerdo de instalación del gobierno con la empresa INTEL, para el cual fue necesario generar un dispositivo educativo ad hoc, que respondiera a las condiciones de la empresa para su instalación. La experiencia ha interpelado al sistema en su incapacidad de resolver las demandas de recursos humanos en el marco de los procesos de modernización del país. Aunque, nuevamente, la generación de una estrategia específica, por fuera del sistema regular, permite observar el modo en que el sistema mantiene sus formatos tradicionales y genera respuesta a sus nuevas demandas por «fuera del mismo».

Pero esta indefinición o persistencia del modelo tiene también efectos sobre las posibilidades reales de sustentación del creciente aparato educativo estatal. La ampliación de la cobertura y la multiplicación de los servicios del sistema ha generado una continua y creciente presión fiscal. El sistema indexa sus costos año a año por un índice fijo de antigüedad y por el porcentaje de crecimiento de la matrícula. Esa situación produce tensiones entre las áreas de Hacienda, que parecen dificultar la sustentabilidad del modelo, dada la situación fiscal del país.

En síntesis, el modelo de gestión del sistema educativo de Costa Rica mantiene muchas de las características de su estructura tradicional. Las políticas educativas predominantes continúan ponderando la homogeneidad, la socialización en valores ciudadanos como prioridad, incorporando las metas de calidad y formación de recursos humanos a esa matriz, aunque no poniéndolas en el centro.

En esta sentido, se observa la presencia de un Estado con interesante capacidad para la construcción de cohesión social, de acuerdo con sus patrones tradicionales, aunque con baja capacidad de responder a las demandas de calidad, dada la continuidad, en el modo de funcionamiento, de un aparato educativo que aparentemente dificulta el establecimiento de este objetivo como prioridad. Por lo tanto, cabe formular la interrogante acerca de en qué medida es posible sostener un modo tradicional de producir cohesión social en el marco de transformaciones sociales y culturales a escala global.

2. Colombia: un modo innovador de recuperación de control estatal

El programa educativo del gobierno del presidente Uribe, denominado *Revolución Educativa*, más allá de la significación de esta expresión implica un verdadero cambio de matriz para la organización de los servicios educativos, articulada con el programa general de política del gobierno (Fundación K. Adenauer-CEPP 2005b).

En la década de 1990, el sistema educativo colombiano había dado muestras de altos niveles de descentralización en sus modos de gestión, acorde con la «revolución institucional» plasmada en la reforma constitucional convocada por el presidente Gaviria.

El país sufrió en los últimos 20 años un alto nivel de conflictividad político-militar que derivó en un debilitamiento del Estado, más allá de períodos de mayor orden y pacificación. Sin dudas, entre otras consecuencias, este contexto político y cultural de debilitamiento del Estado colombiano afectó negativamente su articulación, su gobernabilidad y, por ende, la cohesión de la sociedad colombiana.

En tal sentido, la actual gestión de gobierno debe ser comprendida como un intento de recuperación del control y el orden a escala nacional. Desde ese punto de vista, «la revolución educativa» debe asimismo ser observada como un intento de recuperación del control nacional de la política educativa.

Ahora, resulta interesante observar que ese proceso de recuperación del control se ha realizado en un marco en el que se han intentado contemplar los objetivos de calidad, más allá de que no hayan resultado las prioridades centrales del programa.

La visión de algunos de los actores políticos (parlamentarios, académicos y dirigentes en general) es que el modelo que se intenta implementar es una respuesta a las consecuencias de los acuerdos políticos de la década de 1990, plasmados en la nueva Constitución. Los mismos encontraron en la desconcentración, un modo de integrar distintos grupos al sistema político y a la gestión

estatal. En ese marco, se planteó la construcción de un modelo de Estado desconcentrado en lo administrativo, integrador en lo político, capaz de generar la posibilidad de que diferentes sectores asumieran el control de la gestión estatal en las distintas jurisdicciones del país.

El signo de esa reforma fue la integración política. Pero al final de la década de 1990, ese proceso encontró al Estado nacional jaqueado en su posibilidad de dar respuestas a las demandas de la sociedad, por la aparición de dificultades de gestión propias de las descentralizaciones, así como problemas políticos tales como el control del territorio, del gasto, etc. En este marco, el desafío fue mantener el proceso descentralizador, pero ordenando la gestión estatal y generando una recuperación de la capacidad de gobierno del poder central.

La *Revolución Educativa* puede ser analizada como parte de un proceso destinado a recuperar la capacidad del ministerio nacional de darle dirección a un proyecto educativo para el país; un esfuerzo de ordenamiento, de regulación, de recuperación de un rol conductor del sistema para el Ministerio de Educación nacional. Si bien este ordenamiento no tiene como «norte» la producción de cohesión social, un sistema educativo más articulado y con mayor gobernabilidad, provee eso sí mejores condiciones para cohesionar a los actores sociales. En el caso colombiano, estas condiciones no se deben a una rehabilitación de la matriz tradicional del sistema educativo.

En ese proceso se reformaron los estatutos laborales de los maestros, en tanto el ministerio nacional retuvo la posibilidad de autorizar nuevas plazas y definir parámetros salariales. Se reordenó el sistema de financiamiento según una distribución de subvenciones por matrícula, controlada mediante un sistema de información generado por el ministerio nacional. De esta forma, se creó un programa de acreditación de las administraciones locales para gestionar políticas educativas, entre otras medidas.

Se observa una gran vitalidad del Ministerio de Educación en el impulso a los procesos de reforma, aunque esa audacia y convicción transformadora muestra saludables instancias de revisión y negociación ante algunas de las dificultades u obstáculos que van apareciendo.

Podríamos definir la *Revolución Educativa* enumerando algunas de sus características principales:

- Un nuevo modelo de financiamiento asociado a subvenciones efectivas por departamento o municipio, que pretende mejorar la eficiencia y racionalidad del gasto.
- Una nueva relación con los departamentos y municipios, a partir de la dotación de mayor autonomía, y la acreditación de las capacidades de los mismos para asumirlas.

- Un nuevo esquema de ordenamiento de la carrera docente, que le brinda al Estado nacional mayor control.
- Un nuevo rol para el sistema de información y evaluación, pensado como herramienta de información a la demanda y de instalación de la cultura de la evaluación en el sistema.
- La cesión de mayor autonomía a las escuelas y su confrontación con la información de las evaluaciones censales.
- Un currículo por competencias que asocia los dispositivos de evaluación a las capacidades de los alumnos, de un modo observable y de acción sobre la realidad.

El manejo de la información por parte del ministerio nacional y la asociación del uso de los recursos a indicadores objetivos parece un interesante modo de ordenamiento y de recuperación de la gobernabilidad sobre el sistema. La generación de un sistema de información propio, que reporte información administrativa y no estadística, como el del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), puede otorgarle una gran fortaleza al modelo.

La modalidad de financiamiento por subvenciones a unidades administrativas desconcentradas puede considerarse como una herramienta apropiada para dotar al modelo de financiamiento de una lógica que lo vincule con el logro de una mayor equidad, al menos en lo que se refiere a captación de matrícula y retención de la misma. No aparecen estímulos que vinculen específicamente el uso de los recursos con el mejoramiento de la calidad. Al mismo tiempo, la fórmula de financiamiento y el manejo del fondo compensador brindan al Ministerio de Educación un mayor control de los recursos, en relación con el Ministerio de Hacienda.

El modelo encuentra una significativa fortaleza por el hecho de contar con una hipótesis clara respecto del motor de mejoramiento del sistema. El supuesto consiste en informar a los padres y a la propia comunidad educativa, de modo que estos demanden avances a las escuelas, generando una cierta presión sobre la oferta hacia la mejora. Aunque en la tensión que la demanda pueda generar, el Estado ha «limitado» la capacidad de elección de los padres, de modo de mantener algún control sobre los flujos de alumnos en el sistema.

Por último, la política hace una «apuesta» significativa a la idea de círculo de calidad como círculo virtuoso. Si el mismo terminara funcionando en sentido inverso (por ejemplo, con una autonomía escolar que no reportase mejoras en la calidad educativa o en la equidad), el ministerio parecería haber cedido una cantidad importante de herramientas, lo que le impediría actuar en políticas correctivas. Elementos como las estrategias de supervisión, o la política de actualización de docentes, por ejemplo, parecen haber quedado planteadas fuera del marco de control del ministerio nacional y de las secretarías desconcentradas.

Más allá de la lógica central del «círculo», existe una profusión de programas de mejoramiento de la calidad propuestos por el ministerio, pero que no constituyen una nueva lógica de organización del dispositivo, sino que se yuxtaponen a la idea conceptual presentada.

El modelo de las escuelas concesionadas, aplicado por el equipo en Bogotá, parece mostrar una interesante evolución del dispositivo general implementado. El ministerio ha «contratado» la gestión de algunas escuelas con comunidades que han asumido la gestión cotidiana de las mismas.

La relación del sistema con los recursos humanos se encuentra inmersa en una transición hacia un nuevo modelo de carrera laboral. En la misma, se cuenta con incentivos académicos, como principal motor de ascenso y circulación dentro de la profesión. Esa puede considerarse la puja política más compleja que ha debido atravesar el modelo. En términos educativos, es posible afirmar que ha sido la mayor recuperación de control que ha alcanzado la *Revolución Educativa* hasta el momento.

En síntesis, desde una mirada política, el nuevo modelo aparece como una interesante idea para desarrollar herramientas de control y gobernabilidad del sistema por parte del Ministerio de Educación nacional. Este modelo puede aportar al funcionamiento de la educación colombiana un alto grado de certidumbre, una interesante capacidad de planificación y una gran gobernabilidad sobre su funcionamiento y operación. Sin embargo, hasta el momento, el ministerio nacional y las secretarías desconcentradas no parecen contar con los sistemas de información y gestión que les permitan ejercer efectivamente el gobierno del mismo, y la articulación entre los distintos niveles del Estado aparece como una asignatura pendiente.

Lo interesante del modelo es que la recuperación de control estatal promovida no se ha dado sobre la base de la asunción de la gestión directa. El Ministerio de Educación ha ganado más poder sin haber asumido el control de las escuelas, sino por el contrario, cediendo espacio de gestión directa. En tal sentido, esta modalidad de recuperación de control surge como un modo de recuperar poder sin «sobrecargar» al Estado, lo que ha sido un factor que le ha hecho perder legitimidad en el pasado.

Sin duda, la *Revolución Educativa* se aprecia como un intento innovador de articulación nacional, de reconstrucción de ciertos grados de unidad. Y a diferencia de lo que hemos observado en el caso de Costa Rica, se realiza sobre otra concepción de la intervención pública. Es un Estado que en su intervención no recarga al sistema, sino que lo dinamiza. En este caso, la puesta en acto de factores cohesivos (al menos al interior del sistema educativo) no es sinónimo de un retorno a la matriz centralista del sistema.

De todos modos, debe tenerse en cuenta que es un proceso que recién comienza, por lo tanto, aún no se dispone de los resultados integrales que permitirían juzgarlo.

3. Chile: el mercado como ordenador, la eficiencia como valor

El sistema educativo chileno ha tenido una importante dinámica de cambio en los últimos 20 años. En la gestión y organización del mismo conviven elementos promovidos por el gobierno de Pinochet, como el subsidio a la demanda o la descentralización de las escuelas (encuadrables dentro de un modelo de organización de mercado), con otros más orientados por oferta, provenientes de los gobiernos de la Concertación (Fundación K. Adenauer-CEPP 2006).

Las gestiones de la Concertación mantuvieron los ejes fundamentales del modelo de gestión definido por la Ley Orgánica de Educación (LOCE), propuesta por la dictadura hacia el final de su período. Incluso, algunas medidas tomadas por dichas gestiones profundizaron dichos ejes, con medidas como el financiamiento compartido o el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED). Aunque también generaron una serie de iniciativas y políticas que pretendieron corregir la orientación de mercado que el mismo había adquirido, como la jornada completa, la reinstalación y modificación del estatuto docente, algunos programas de mejoramiento de la calidad y equidad educativa (MECE 1 y MECE 2), y programas compensatorios como el P900, entre otros. Este tipo de intervenciones respondieron más al modelo de un «Estado gestor» que lidera iniciativas en dirección a los objetivos que se propone, en el marco de un sistemático aumento del financiamiento que ha llevado a este país a tener, junto con México, la mayor inversión educativa de América Latina.

Ambos tipos de iniciativas representan mucho más que opciones de gestión, posiciones ideológicas acerca del Estado y la educación, y parecen formar parte de una discusión «caliente» aún no resuelta en la sociedad chilena. Dicho debate abierto se traduce en los dispositivos de gobierno del sistema, que en muchos casos no encuentran sinergia, articulación o directamente entran en conflicto. El parlamento nacional es el espacio dentro del cual estas posiciones se expresan en términos políticos.

No hay un consenso acabado en la sociedad respecto de las funciones y responsabilidades que debe asumir el Ministerio de Educación. La precariedad administrativa de muchos de sus espacios y actores clave parece ser una prueba de ello. La disyuntiva respecto de la estructura y el rol del ministerio traduce el debate ideológico mencionado en términos de una tensión entre un ministerio que debería articular la propuesta educativa en torno del derecho a

la educación, y un ordenamiento que debería estar dado por el mercado, cuyo acento aparecería puesto en la libertad de enseñanza.

Aunque más allá de los intentos «compensadores», la orientación general del sistema parece alejarse del control del Ministerio de Educación. Más de la mitad de los alumnos asisten a escuelas privadas, que cuentan con controles muy mediados por parte del Estado (tales como la definición del currículo, el sistema de evaluación del rendimiento, la evaluación a los docentes, etc.), o el control administrativo de la subvención. En el caso de las escuelas públicas, los procesos de supervisión alcanzan al grupo de las focalizadas (estas incluyen también un pequeño grupo de escuelas privadas que forman parte del grupo de las focalizadas).

En tal sentido, se observa un sistema que ha definido al mercado como organizador, y que ha hecho una opción por la eficiencia, prescindiendo en buena medida del aparato estatal, tanto en el uso de los recursos, como en la hipótesis de la presión del mercado por resultados, y que se encuentra en una tensión por recuperar un equilibrio en el que el control estatal pretende ganar espacio.

Así, se llega a observar un Estado que ve disminuida su capacidad para liderar procesos de articulación, construcción de cohesión y consenso. Dos casos interesantes permiten ilustrar algunos aspectos del retiro del Estado de su expectativa de control del sistema.

El caso de la supervisión parece interesante, en el sentido que el Mineduc hoy supervisa menos del 20% de las escuelas, aquellas definidas dentro del grupo de las focalizadas. Respecto de las restantes, mantiene control administrativo sobre las subvenciones para el caso de las públicas y las privadas subvencionadas y ninguno sobre las restantes. Es decir, el Estado nacional no tiene ningún tipo de intervención directa sobre más de dos tercios de las escuelas.

Un segundo ejemplo es el de la formación y actualización de maestros. El Estado no controla las instituciones de formación inicial y formación continua, ni en sus programas ni sus procesos de gestión. De tal modo, carece de herramientas para dotar de direccionalidad a las políticas de formación de recursos humanos.

La política educativa chilena de los últimos 20 años puede ser comprendida como un diálogo entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. En ese diálogo existen posiciones que reafirman un rol más importante del Estado, pero pensado este como una herramienta de equidad. En el caso de los abanderados por la libertad de enseñanza, la calidad y excelencia aparecen como agenda prioritaria. Más allá de ambas posiciones, no se observa en la reforma educativa chilena de la década de los noventa una preocupación por la construcción de un nuevo consenso social amplio sobre la política educativa. En rigor, la situación parece haberse estabilizado en esta tensión, porque ambas posturas son propias de la sociedad chilena.

En la actualidad, el gobierno de Michelle Bachelet ha planteado iniciativas legislativas que proponen una mayor intervención estatal en la política educativa. La ley de superintendencia (actualmente en discusión) es un instrumento regulador que podrá otorgar al Estado mayor capacidad de acción sobre el sistema educativo. Más allá del establecimiento de nuevas posiciones, las mismas siguen tensionando alrededor de los debates históricos de calidad y equidad, como prioridades de la agenda de política educativa.

4. México: el fin de la democracia revolucionaria

El caso mexicano debe ser observado con especial atención por el profundo proceso de transición que vive la sociedad y que se manifiesta claramente en su sistema educativo (F. K. ADENAUER-CEPP 2007c). México ha iniciado en las últimas décadas un proceso de modernización y transformación de una sociedad, surgida del proceso revolucionario, hacia un modelo que pretende vincular al país con los mercados mundiales, en particular, con el estadounidense.

Sin duda, ese proceso es de extrema complejidad, dado que parte de un modelo de organización del sistema educativo de gran centralización, cuyo eje enfatiza el control y la socialización en valores por sobre la calidad. La creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) forma parte de un conjunto de iniciativas destinadas a instalar la revolución mexicana por encima de resistencias y particularismos en toda la nación. De hecho, el punto de partida de la educación se sitúa bajo la dependencia del modelo de «municipios libres»; paradójicamente, Vasconcelos lideró un proceso de federalización que implicaba que las escuelas pasaran a depender de la nación.[19]

El sistema educativo se encuentra inmerso en un fuerte debate respecto de algunas de sus tradiciones históricas principales. Una de las tensiones que dan cuenta de los mencionados debates, y que trascienden al propio sistema educativo, es aquella entre un modelo revolucionario de organización institucional y otro republicano. En este sentido, ciertas superposiciones entre partido, Estado y sindicatos, marcaron durante muchos años un modelo de organización y gestión en las políticas públicas de fuerte peso corporativo. En el área educativa, las relaciones entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Secretaría de Hacienda y el

[19] La Constitución mexicana de 1917 establecía que los municipios eran los responsables de la educación primaria. Sin embargo, en 1921, con la creación de la SEP, José de Vasconcellos promovió que fuera el orden federal quien se responsabilizase de las escuelas y de la relación laboral con los maestros.

parlamento participan de un proceso de formalización creciente de las normas, de intentos de establecer indicadores y estándares objetivos, de incorporación de incentivos, aunque conviviendo con modelos más vinculados a la negociación «en corto», a los acuerdos particulares y a los espacios «superpuestos» y poco diferenciados en algunos casos, en los que las responsabilidades y derechos de los actores parecen confundirse. En tal sentido, el sistema tensa entre su capacidad de organizarse a partir de normas o de liderazgos corporativos que van estableciendo acuerdos.

Se observa una segunda tensión, entre el federalismo y la centralización en la ejecución de las políticas educativas. Históricamente, el sistema educativo surgió, como ya afirmamos, bajo la responsabilidad de los municipios; luego, en la década de 1920, José de Vasconcelos lideró el proceso de «federalización». Allí comenzó a instalarse el modelo centralista y homogeneizante para un sistema educativo nacional que respondía a las demandas de la revolución mexicana de pacificar el país, unificarlo, y construir una hegemonía que lo hiciera gobernable (Ornellas 1995).

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en el año 1993, se sitúa como un hito en la búsqueda de un nuevo modelo de relaciones entre la federación y los estados. El mismo debe ser comprendido en el marco del «paquete modernizador» del gobierno del presidente Salinas, que apostaba a «poner» a México en el mercado mundial como una economía competitiva. Pero el mismo debería ser observado como un primer paso, que aún no ha terminado, para definir claramente las responsabilidades y los modos de relación.

Ahora, para un país con la diversidad del mexicano (un ejemplo de esta diversidad es que la SEP distribuye libros de texto en 28 lenguas), la descentralización de su sistema educativo es una operación que puede poner en riesgo la hegemonía política que vehiculizó los procesos de socialización y de formación de una identidad nacional. Sin duda, la búsqueda de mayor eficiencia a través del acercamiento de la toma de decisiones hacia los espacios de gestión directa produce una tensión con la construcción de valores y lineamientos nacionales. La descentralización mexicana pone en riesgo, según algunos sectores, la capacidad de sostener la unidad de la nación por encima de las notables diferencias locales. Si esto es así habría que interrogarse acerca de las consecuencias de matrices históricas corporativas de producción de cohesión social. En los procesos de disolución de esas estructuras corporativas parecen emerger identidades no incorporadas, subordinadas o simplemente ignoradas, vinculadas a lo local.

Finalmente, una tercera tensión que parece muy presente se da entre el verticalismo homogeneizador y modelos más vinculados a la horizontalidad,

la diversidad y la participación. En la construcción histórica del sistema educativo mexicano, la tradición hizo de la autoridad y de la norma –administradas centralmente– el dispositivo fundamental del gobierno. El libro de texto único producido por el Estado, el currículo nacional único, los cursos nacionales de actualización, son algunas muestras de un modelo vertical de organización de políticas. Actualmente, dicho modelo convive con programas como escuelas de calidad, los talleres generales de actualización o el dispositivo de selección de bibliotecas escolares, que aparecen como muestras de política de una tradición diferente que suma poder a los estados y a las propias escuelas en la definición de sus programas y políticas.

En consecuencia, se puede apreciar claramente la coexistencia de un modelo que responde a la lógica del Estado nacional como gestor de la unidad, junto a otro –introducido a través de programas– que se vincula con el proceso de descentralización y modernización de los últimos años, que pone el eje en la capacidad local de construir la mejora de la calidad. Detrás de ambos modelos se advierte la presencia de distintos agrupamientos de sectores e intereses sociales. Por una parte, la incorporación de México a la OCDE, su participación en los acuerdos de integración con EE.UU. y Canadá, la modernización, el crecimiento y la integración de su economía surgen como una fuerte presión social por la calidad y la excelencia. La misma se ve reflejada en un importante sector de las élites, especialmente en empresarios y medios de comunicación. Por otro lado, aparecen algunas corporaciones, fundamentalmente el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y algunas estructuras partidarias que se oponen a ese proceso de diversos modos.

Lo cierto es que México puede ser ubicado en el marco de un país que se encuentra en pleno debate entre una apuesta de corte centralizador, socializador y constructor de identidades nacionales, y la apuesta a un modelo centrado en la calidad, la eficiencia y la formación de recursos humanos. En este viaje, la producción de cohesión social se ve afectada no solo por los formatos de la acción estatal, sino por las transformaciones o continuidades en la cultura política de distintos actores sociales.

5. En síntesis

Hemos analizado los casos de cuatro sistemas educativos de la región. Lo hemos hecho con el objeto de observar el escenario en el que se encuentran en relación con su propia historia y con la proyección de futuro que se plantean dichas sociedades.

En el caso de Costa Rica hemos visto un sistema tensado por la idea de calidad, pero que ha mantenido su apuesta histórica por la homogeneización y la construcción de una hegemonía alrededor de la nación y de sus valores tradicionales. Allí puede observarse la persistencia de una matriz tradicional de construcción de la cohesión social a través del sistema educativo, a pesar de programas específicos que tienden a modernizaciones puntuales. La cuestión que plantea este caso es qué capacidad tiene un sistema educativo, apegado a su funcionamiento estructural tradicional, para continuar produciendo cohesión social en las nuevas condiciones históricas.

El caso de Chile puede ser colocado en el polo opuesto. La política educativa de Chile en la década de 1980 se vio marcada por un alejamiento del Estado de su apuesta a la construcción de identidad y cohesión social –de acuerdo con sus cánones tradicionales– y la prioridad por la calidad y la formación de relaciones humanas. Más allá de los intentos compensadores o reformistas de dicho modelo, realizado por los gobiernos de la Concertación, dicha matriz parece continuar vigente y no se observa un Estado que haya ganado en capacidad de gobierno y control del sistema. Aquí, la interrogante que se plantea es de qué modos puede producir cohesión social un sistema educativo que funciona centralmente bajo la lógica del mercado. Es decir, en un sistema en el que el Estado funciona como un regulador de las relaciones libres de los agentes, pero no impone el contenido de esas relaciones,[20] ¿es posible producir una identidad común, una unidad de propósitos entre los miembros de la sociedad?

El caso de Colombia y su *Revolución Educativa* es el de un gobierno intentando realizar una apuesta que recupere gobernabilidad y capacidad de control y gobierno, sin abandonar su apuesta por el mejoramiento de la calidad. Más allá de que esta última no aparezca como la apuesta prioritaria o central, el modelo contempla una combinación de dispositivos de mercado, con fuertes estrategias de recuperación de control y homogeneidad. En este caso, el punto de partida es justamente el de una sociedad profundamente afectada por factores disgregadores como la violencia política, el narcotráfico, la baja legitimidad de sus instituciones, entre otros. Lo particular de la transformación político-educativa colombiana es el intento de recuperar gobernabilidad y control sin apelar a una matriz tradicional centralista (que por otra parte se habría mostrado ineficaz

[20] Es importante señalar que aun cuando el rol asignado al Estado en este esquema parece ser el de un agente regulador, este dispone de baja capacidad de regulación. La ley de superintendencia, que está en discusión en la actualidad, dotaría al Estado de mayor capacidad regulatoria.

a la larga). Aquí, la interrogante es cuánto puede cohesionar a una sociedad el sistema educativo frente a fuertes tendencias disgregadoras y asumiendo a la vez los imperativos de la calidad educativa.

El caso de México es el de un sistema que se encuentra en un recorrido histórico que lo trae de una extrema centralización productora de identidad nacional hacia la búsqueda de construir un sistema con mayores incentivos a la mejora de la calidad. En ese tránsito, la sociedad mexicana se encuentra «abanderada» en sus tensiones centrales, y en el medio de este debate. La identidad nacional mexicana ha sido tributaria de un tipo particular de relación entre el Estado y la sociedad, que respondió a una matriz fuertemente corporativa. El caso del sistema educativo es uno de los ejemplos más notables de esta matriz: la relación entre la SEP, el SNTE y el tradicional partido de gobierno a lo largo del siglo XX (el PRI) fue a su vez uno de los pilares estructurales de un sistema con gran capacidad para imponer símbolos, producir identidad y difundir propósitos. La pregunta en el contexto actual, en el que al menos ciertos actores significativos buscan transitar hacia modelos republicanos de relación entre Estado y sociedad, es cómo se logra crear o recrear condiciones de cohesión social en esta transición, al menos en términos del sistema educativo.

Este recorrido ha intentado mostrar que los sistemas educativos se encuentran en un diálogo entre su modelo histórico de construcción de cohesión social, basado en la homogeneidad, la verticalidad y el control, con otro que pondera los objetivos de calidad. Las reformas de la década de 1990 no han puesto entre sus objetivos el problema de la construcción de cohesión social, ni siquiera han evaluado los costos del cambio de modelo, en términos de la pérdida de capacidades nacionales para la construcción de identidades y hegemonías. En ese sentido, el problema de la cohesión requiere ser introducido en el debate educativo, cosa que no ha ocurrido hasta el momento. El debate parece concentrarse exclusivamente en los problemas de calidad y equidad.

Por otra parte, en función de estas agendas, el viraje de los sistemas educativos parece orientarse hacia estructuras descentralizadas, con una multiplicación de actores, reconocimiento y estimulación de las diferencias, y con factores de gobernabilidad más complejos y en muchos casos, autorregulatorios. Si esto es así, también habrá que plantearse qué capacidad tienen los propios sistemas para sostener su cohesión interna.

Conclusiones

1. Crisis en los fundamentos históricos del sistema educativo

Crisis de la nación

Podemos decir que está en crisis una *idea de la unidad nacional que inspiró la organización de los sistemas educativos y que garantizó cierta cohesión social en los nacientes Estados latinoamericanos*; es decir, está en crisis la idea de una sociedad que se unifica y elabora su identidad exclusivamente a partir del lazo de la nacionalidad, asociada al Estado y difundida por la escuela.

Como se dijo en la segunda sección, la construcción de la nación fue una tarea asumida por las élites del siglo XIX y buena parte del XX, que pusieron en marcha el poder central del Estado. A través de sus instituciones querían imponer una modernidad en medio de variados grupos poblacionales, locales e inmigrantes sobre un territorio frágilmente unificado y configurado, con espacios que escapaban al control estatal.

Si en principio la dominación estatal logró imponerse a través de su fuerza militar, la conquista de la legitimidad se hizo a través de la generalización de la idea de nación que, en todo el territorio estatal, enlazaba y comprometía a lo que empezaba a ser una misma sociedad. Y esta idea fue difundida a través de un aparato público en el que se fueron especializando funciones básicas que implicaban cierto tipo de relación con la sociedad: así como el sistema judicial fue implantándose y materializando la existencia de una ley común, la creación de un sistema educativo fue la palanca más poderosa del Estado para que los niños (y sus familias) asumieran tempranamente el sentido y «el destino» de una nacionalidad apenas creada.

De este modo, la idea de nación, como patrimonio común de la sociedad sobre la cual los sistemas educativos de nuestros países organizaron sus objetivos, contenidos y estrategias de enseñanza, permitió a dichos sistemas contar con una fuerte base simbólica sobre la que se legitimó el poder estatal, que a su vez garantizó una «primera» cohesión social indispensable para la existencia de los nuevos países de Latinoamérica de los siglos XIX y XX. (Cieplan 2007b)

Esta idea, difundida a través de un fuerte proceso homogeneizador operado fundamentalmente desde la escuela, parece suscitar cada vez menos fervor, o al menos no alcanza ella sola para generar el compromiso societario indispensable para superar las diferencias, los intereses y las identidades que conviven en sociedades nacionales cada vez más complejas (en ese mismo contexto, se puede advertir el fervor nacional en minorías que pretenden independizarse de Estados nacionales que parecían consolidados en el siglo XX).

Crisis del Estado

Junto a la idea de nacionalidad que galvaniza a una población, también se ha debilitado el aparato político que materializó históricamente dicha idea. Tal como se expuso en las primeras secciones de este capítulo, está en crisis *la capacidad del Estado gestor*, que antes había contado con una suerte de monopolio en el campo de la «autorización» y difusión masiva de símbolos, en su faceta de *Estado educador*.

En este progresivo debilitamiento del Estado puede subrayarse –siguiendo a Manuel Castells– un doble movimiento, hacia la internacionalización y hacia la delegación local (descentralización mediante) de un poder estatal antes soberano, que estaría convirtiéndose en «Estado-red»:

> Tras la fachada grandilocuente del estado-nación soberano que aún se proclama como tal, los restos de un estado maltrecho por la globalización y las identidades se reconfiguran en redes de colaboración y puesta en común de recursos. (…) Sin embargo, la complejidad de la decisión política en ese mundo de redes institucionales, desbordando cotidianamente el ámbito nacional, complica considerablemente la representación y el control democráticos. Falto de un anclaje en una sociedad civil que sea a la vez supra-nacional y local, el estado-red gana en flexibilidad y eficacia lo que pierde en democracia y transparencia. (Castells 1999:11)

Crisis del sistema educativo

Este diagnóstico acerca del Estado en el mundo actual nos remite nuevamente a la situación de un aparato educativo en el que ya hace varias décadas se vienen advirtiendo síntomas de fatiga, mientras se multiplican las demandas sociales a su alrededor.

No se cuenta hoy con sistemas educativos capaces de generar cohesión social, al menos como lo hicieron en el pasado, canalizando aquella fuerza unificadora y homogeneizadora del Estado que garantizaba cierta «unanimidad» tanto en el punto de partida, como en los resultados esperados de la escolarización masiva. En el panorama actual, el Estado pierde capacidad de unificación, mientras la sociedad civil crece, la cultura se democratiza y la gestión de lo público ha perdido legitimidad. En función de todo ello, el aparato educativo se ve privado del impulso que le permitió estructurar políticamente, desde los ministerios nacionales, una unidad de gestión que abarcaba tanto el sistema laboral como la formación docente, o la implementación del currículo, los criterios de evaluación y la organización de la actividad en cada escuela.

2. Reformas, con pérdida de unidad y debilitamiento

Fragmentación de los sistemas educativos

Como se planteó en la tercera sección de este capítulo, las reformas de los años noventa, que priorizaban las estrategias de búsqueda de la calidad, debilitaron y fragmentaron más el aparato educativo detrás de ideas como las de descentralización, focalización o atención de la diversidad. Por otra parte, estos programas de reforma tuvieron lugar en el contexto de la crisis del Estado educador, y de sistemas educativos que ya no eran capaces de dar respuestas a los nuevos desafíos.

Así, de un desgastado sistema educativo que cohesionaba homogeneizando cada vez con menos eficacia –bajo un funcionamiento en el que se afirmaba que «todos somos lo mismo, porque hacemos lo mismo» –, se aceleró el pasaje hacia otro modelo, orientado a resolver variadas demandas, unas referidas al acceso masivo a los niveles educativos superiores, y otras que aspiran a la formación de recursos humanos altamente capacitados, lo cual parece difícil de compatibilizar con procesos de enseñanza masiva.

Fragmentación de las demandas educativas

El fortalecimiento o crecimiento de nuevas formas de organización y actividad de la sociedad civil tendió a que la agenda de políticas públicas pusiera un acento mucho mayor en las demandas particulares que en el poder de las ofertas generales. Y, en ese marco, los sistemas educativos perdieron capacidad de cimentar a través de lo común, de formar a las nuevas generaciones difundiendo símbolos que «superasen» las diferencias culturales, económicas o locales cada vez más gravitantes en la sociedad civil.

Descentralización

Asimismo, como se dijo anteriormente, esta redefinición de la agenda en la década de 1990, se dio en un clima político en el que los elencos de funcionarios de perfil más técnico cuestionaban duramente la ineficiencia y arcaísmo del aparato del Estado gestor.

Así, la descentralización del sistema en unidades políticas más pequeñas fue en parte una respuesta a la desmedida burocratización de estos aparatos, en parte un intento de recuperar gobernabilidad en un sistema que parecía un «elefante gordo» crecientemente captado por la corporación docente, las rutinas burocráticas, los poderes locales, etc., pero también significó la idea de acercar la escuela al ámbito de lo local, y *esta suerte de «comarcalización» ponía*

inevitablemente en tensión lo nacional con lo local. En buena medida, la autonomía escolar y el impulso a los proyectos institucionales por escuela (además de ser una respuesta a los problemas de mejoramiento de los resultados de aprendizajes) traducían la idea de que cada unidad escolar debía desarrollar su propia estrategia a partir del conocimiento de la población que atendía. Esta concepción de las prácticas de la escuela desdibujaba su elaboración a partir de objetivos nacionales, que quedaban supeditados a visiones y estrategias locales.

Dispersión de objetivos y formas de implementación

De este modo, la introducción de nuevos objetivos y formas en que se intentó implementarlos, debilitaron y en cierta medida «desmantelaron» la unidad del sistema educativo, que ni siquiera lograba garantizar efectos «cohesivos» en su esfera inmediata de acción (esto puede observarse en las derivaciones de los conflictos dentro de las escuelas e incluso de las aulas, aparentemente incontrolables en estos ámbitos, que terminan siendo noticias en la sección policial de los diarios –y no en la correspondiente a educación).

Esta pérdida de capacidad no fue un proyecto o un efecto deseado. Más bien –bajo la presión de nuevas demandas sociales y económicas– tal debilitamiento fue el resultado de haber establecido otras prioridades que, de hecho, se revelaron contradictorias con el proyecto de unificación nacional que había sido impulsado a través de la escolarización homogeneizadora.

Tensión entre calidad y cohesión

El valor sobre el que inicialmente operaba el sistema educativo (la nacionalidad como idea suprema) no tiene la influencia de antaño en las sociedades; al mismo tiempo, la demanda de calidad, en su traducción administrativa, tensiona con la búsqueda de cohesión, pues la calidad acentúa lo particular, lo original y lo creativo, mientras que para buscar la cohesión es necesario destacar lo común, por encima de toda diferencia individual o sectorial.

> Los cambios culturales fomentan un mayor individualismo, pero no es claro cómo recrean los vínculos sociales. Trabajar a favor de la cohesión social significa (…) trabajar por recrear el vínculo social, el 'pegamento' que, en palabras de Bauman,[21] mantiene vigente la esperanza del 'volveremos a vernos mañana'. (CEPAL 2007:20)

[21] Ver Bauman (2004).

Como se ha dicho antes, la escuela formadora de la nación fue una herramienta a través de la cual se transmitían saberes básicos, mientras se difundían valores que le daban sentido a ese «*volveremos a vernos mañana*», en una misma sociedad.

Inviabilidad de las viejas estrategias

Pero esta eficacia del sistema en su etapa fundacional no autoriza a pensar en la adopción de mecanismos verticales y de homogeneización nacionalizante para organizar la educación pública, que carecen de pertinencia y de viabilidad en el mundo actual. En este contexto resulta difícil pensar en una estrategia universal capaz de garantizar el funcionamiento del conjunto del sistema, que resuelva el gran desafío de aspirar a que la educación incluya –junto a la formación de recursos humanos y a pesar de las contradicciones que ello genera– a la cohesión social como objetivo prioritario del sistema.

Los dilemas de las transiciones

Al respecto, retomamos aquí algunos elementos de juicio expuestos en la cuarta sección, donde vimos cómo distintos países de la región –sin plantearse la cohesión como objetivo de sus políticas educativas– afrontaron sus procesos de reforma en los años noventa y los problemas que quedaron planteados desde entonces.

En el caso mexicano, las transformaciones emprendidas desde 1992 con el ANMEB, dejan abierta la interrogante acerca de cuánta diversidad y descentralización podrá «soportar» la unidad de un sistema educativo nacional (y de la nación misma en cierto sentido) que no aún no ha encontrado el camino para sustituir la sólida garantía del tradicional acuerdo entre gobierno y sindicato (SEP-SNTE).

Por otra parte, la dualidad entre el viejo modelo vertical y homogeneizante y el modelo descentralizador y atento a la calidad y la diversidad parece desembocar hacia uno u otro de estos polos: en Costa Rica, a favor de una solución que mantiene en su esencia un modelo de organización por oferta, sostenida por un Estado educador centralizado y fuertemente regulador; y en Chile, se ha avanzado hacia un sistema organizado a partir de la demanda y la descentralización. Sin embargo, no parece haberse encontrado el modo de conectar, en forma estable, la dinámica del cambio social acelerado con un Estado, a veces arcaico y cada vez menos viable, y otras, renovado pero privándose de herramientas indispensables para direccionar un sistema educativo nacional con capacidad de construir «lo común».

3. La política y la reflexión sobre el futuro de los sistemas educativos

A través de los casos estudiados en la cuarta sección también podría observarse que quienes gobiernan actualmente no consideran que la educación constituya la principal garantía para la construcción de ideas fundantes del orden (o para la construcción de su hegemonía, como élites). Al menos, no se observa que sea la demanda prioritaria en los planes educativos y de reforma de los ministerios de la región.

A diferencia de lo que ocurría con la disposición político-ideológica de las élites de fines del siglo XIX y comienzos del XX, el objetivo de que la escuela difunda ideales, metas e intereses comunes para todos los sectores sociales, de cohesionar una sociedad alrededor de estos ideales, no parece ocupar un lugar prioritario en las preocupaciones políticas, económicas o culturales de las élites en la actualidad.[22]

Como ya se ha dicho, las prioridades educativas de los sectores dirigentes de la sociedad apuntan al objetivo de calidad (asociado a la necesidad de formar recursos humanos con capacidad de responder a los requerimientos de la nueva economía del conocimiento) y de equidad educativa (que el sistema garantice que los niños de diversa extracción socioeconómica o sociocultural tengan similares oportunidades para alcanzar los resultados de aprendizaje esperados en términos de calidad).

En ninguno de ambos objetivos surge explícitamente el imperativo de construir cohesión social, aunque detrás de la idea de equidad podrían encontrarse algunos elementos asociados a tal cuestión. Pero también cabe subrayar que no se percibe en la actualidad, la existencia de claras y fuertes demandas de las élites a los sistemas educativos respecto de su papel como garantes de los lazos sociales a escala nacional.

En este contexto es difícil pensar en una estrategia universal capaz de garantizar el funcionamiento del conjunto del sistema y que resuelva el gran desafío de aspirar a que la educación incluya –junto a la formación de recursos humanos y a pesar de las contradicciones que ello genera– la cohesión social como objetivo prioritario del sistema.

Sin embargo, esta misma declinación del Estado nacional del siglo XX y la percepción de los cada vez más apremiantes problemas de gobernabilidad de nuestras sociedades, reclaman volver a situar a la política como fuente de ideas

---

[22] Al respecto, en la revista *Propuesta Educativa* (FLACSO, Buenos Aires, 2002) pueden consultarse los artículos de Juan Carlos Tedesco «Educación y hegemonía en el nuevo capitalismo», y el de Emilio Tenti «Notas sobre la escuela y la producción de la hegemonía», que comenta al primero.

y proyectos que contemplen el futuro social como algo más que una suma de «cuestiones» o «políticas» sectoriales.[23]

Asumiendo esta necesidad de ampliar el horizonte político de las propuestas, puede pensarse a la educación básica y a la especializada como proyectos diferenciados de un sistema educativo, en el que una pondrá el acento en lo general y en lo común, mientras que la otra lo hará en la preparación de jóvenes capaces de insertarse en diversos ámbitos en que la nueva economía demanda el dominio de competencias y conocimientos complejos.

Estos dos órdenes simultáneos del sistema, a su vez, se convierten en una respuesta necesaria de los sistemas educativos en términos de la cohesión social. Como se ha expuesto en la segunda sección de este capítulo, los sistemas educativos nacionales incorporaron a lo largo del siglo XX la función de formar recursos humanos para el mercado de trabajo. Ese mercado de trabajo, por su parte, tenía una función integradora, cohesiva, en su tensa relación con el Estado y la sociedad.

Si bien en la actualidad, la función de formación de recursos humanos para el mercado también debe ser atendida, su acción ya no resulta integradora, por lo que es necesario que los sistemas educativos fortalezcan, junto con las respuestas a las demandas del mercado, la formación en lo común a todos los miembros de la sociedad.

Para poder «hacer política» de este modo y plantear la cohesión social como cuestión propia de la política educativa, es necesario repensar la cohesión hacia el interior mismo de los sistemas. Esto no puede ser traducido en términos de homogeneidad, sino de una capacidad de actuar en forma diferenciada y articulada a la vez. Es necesario entender que ese dispositivo requiere de un consenso social alrededor de la idea de la reconstrucción de lo común, en el que convendrá establecerse con la mayor claridad posible la escala de lo que se considera «común» (si es nacional, comarcal, o de otro orden).

Así, pensar la cohesión dentro del sistema educativo implica considerar en qué forma de enunciación e implementación de sus principales objetivos aparece la tensión entre lo individual y lo colectivo, entre lo particular y lo general, entre el derecho a la diferencia y la pretensión de vivir juntos, entre las garantías y las

---

23 «…la reflexión acerca de las construcciones simbólicas y los consensos básicos en base a los cuales se construye una imagen colectiva de 'lo que somos y hacia dónde vamos', ha estado totalmente ausente del 'mainstream' intelectual de las últimas décadas –en circunstancias que fue una temática muy importante durante gran parte del siglo XX latinoamericano (…) En efecto, uno de los fenómenos más notorios de la última década está constituido por una cierta delicuescencia, por un cierto decaimiento de la esfera pública concebida como un espacio en el que los miembros de una comunidad política, los ciudadanos, deliberan con miras a modelar la praxis.» (Cieplan 2006a:3).

obligaciones o deberes de todos. Estas líneas que atraviesan el sistema educativo también están tensionando al conjunto de la sociedad de hoy, y por eso, al orientarnos hacia la búsqueda de la unidad del sistema a través de la política educativa, muy posiblemente estemos orientándonos hacia formas de intervenir en la creación de nuevas formas de unificar o enlazar a individuos y sectores cada vez más celosos de su particularidad en la vida social de la modernidad reciente.

Las nuevas estrategias de «un Estado para una sociedad nacional» (O´Donnell 2004) no pueden definirse repitiendo el pasado del Estado educador. Hoy, un orden político que pretenda cohesionar a la sociedad deberá partir del reconocimiento de las diferencias (y no de la mera «integración» de los diferentes); para eso, la reconstrucción de lo estatal requiere mecanismos que construyan su legitimidad «desde abajo hacia arriba» (situándose en la perspectiva de las demandas sociales para diseñar la oferta estatal de servicios) y «desde arriba hacia abajo» (garantizando una direccionalidad nacional de las políticas implementadas).

En fin, aceptemos que aún no se nos presenta, en forma claramente definida, la escala en la que podrían funcionar con más eficiencia y penetración los dispositivos estatales para fortalecer la cohesión social. La gestión del sistema educativo en las últimas décadas muestra, tal como lo presentamos, el duro dilema entre asumir y fortalecer un aparato estatal en buena parte obsoleto, y delegar sus funciones a una demanda que solo logra procesar cierta consistencia en función de situaciones sociales específicas o locales. Sin embargo, es indispensable sostener la convicción de que el futuro depende de nuestra capacidad para seguir construyendo, desde el sistema educativo, estas sociedades nacionales, otrora producidas por la escolarización masiva. Esta convicción puede apoyarse en reflexiones como las de Pierre Rosanvallon:

> Actualmente es imposible reconstruir formas de solidaridad social sin 'rehacer la nación', en cierta forma; es decir, sin actualizar la base cívica sobre la cual se asienta el reconocimiento de una deuda social mutua. Para ello hay que evitar dos peligros: la disolución del lazo social y la exaltación artificial de un pueblo imaginario. (Rosanvallon 2000:11)

4. En síntesis

Hemos realizado un recorrido a lo largo de este trabajo, que pretendió centrarse en las reformas educativas de las últimas décadas, es decir, en el modo en que los sistemas están intentando cambiar el modelo que les dio origen.

El repaso realizado recorrió las reformas de la década de 1990 y los debates del nuevo milenio. Más allá de los abordajes conceptuales, hemos revisado

los casos de cuatro sistemas que se encuentran en proceso de transformación, en los que se refleja un replanteo de las relaciones entre Estado y sociedad.

Hemos planteado la necesidad de que los sistemas revisen el modo a través del cual construyeron su visión de la cohesión de las sociedades nacionales. Y eso ocurre porque no alcanza ese valor simbólico para garantizar dicho objetivo en forma exclusiva, pero al mismo tiempo, porque los Estados no cuentan con legitimidad y aparatos capaces de desarrollar esa tarea.

En primer lugar, parece necesario instalar el objetivo en las élites políticas e intelectuales, generar la demanda a los sistemas educativos, e interpelarlos en su posibilidad de colaborar con la construcción de una sociedad con mayores grados de cohesión.

Eso no ha ocurrido en las últimas décadas, y en tal sentido, no se observa esta temática en el marco del debate de políticas educativas de la región, más allá del reconocimiento de síntomas de la fractura, la marginalidad y la segmentación que viven nuestras sociedades, que implican dificultades en la tarea educativa y sobre las cuales los sistemas no encuentran modos de actuar aún ni han logrado institucionalizar estrategias de abordaje.

Definidas estas prioridades, los sistemas deben avanzar en una revisión de sus propias estructuras de modo que ellos mismos sean capaces de cohesionarse. Y como hemos dicho, ya no es posible la homogeneidad de la verticalidad, y la del «todos hacemos lo mismo y por eso somos iguales». Se trata de reconstruir una lógica capaz de actuar de forma diferenciada, sin perder unidad y cohesión. Esta demanda es de una significativa exigencia para la ingeniería institucional de los sistemas, más aún en momentos de fuerte debilitamiento de su capacidad sistémica.

En segundo lugar, parece complejo mantener como objetivos prioritarios la cohesión y el mejoramiento de la calidad, tal como hemos planteado anteriormente. La cohesión exige garantizar un piso común de valores, conocimientos y actitudes para todos, en tanto que la calidad obliga a brindar la posibilidad de desarrollar sus potencialidades a todos, pero sabiendo que la diferencia se instalará entre los alumnos. En tal sentido, puede resultar interesante pensar en dos lógicas para asumir el funcionamiento del sistema: una primera para la educación básica, y una segunda para la educación especializada (media-superior y superior).

Si definimos la educación básica como aquella capaz de formar ciudadanía, y creemos que dicha ciudadanía debe encontrar elementos comunes, tendremos que pensar en una educación básica ponderadora de saberes y prácticas comunes, más allá de la capacidad de acción autónoma de las escuelas y gestiones locales. Se trata de una escuela de educación básica que pone en el centro la construcción de saberes básicos (esta definición ameritaría una discusión actualizada) y valores comunes.

Pero en el caso de la educación especializada deberíamos pensar mucho más en explotar los potenciales individuales y locales, en liberar las capacidades de los actores para desarrollarse del modo y en los aspectos en que tengan capacidades para hacerlo. En ese caso, lo particular tendrá un lugar prioritario en la agenda por sobre lo general.

Estaremos hablando de un sistema con dos objetivos: uno centralizado en la cohesión, en lo común, en lo que «nos une»; y otro, que tomará como prioridad aquello que cada uno tiene como potencial e intentará desarrollarlo en su máxima expresión. Se trata de un sistema de dos objetivos, además, porque la atención a demandas variables, cambiantes y específicas debe hacer que la educación especializada tenga una alta capacidad de cambio y renovación en plazos cortos, en tanto es esperable que la educación básica confiera a la sociedad patrones de mayor estabilidad en torno a saberes básicos y construcciones simbólicas comunes.

Sin duda, esta recomendación amerita una discusión a fondo respecto de cómo garantizar la equidad en la entrada al «segundo nivel», dado que el mismo no será capaz de garantizarnos niveles de equidad y cohesión, más allá de los que se hayan podido alcanzar en la educación básica.

En síntesis, élites demandantes de cohesión, sistemas educativos cohesionados en sí mismos y diferenciados en su interior, parecen ejes para «empezar» a pensar una agenda de la cohesión para la política educativa de la región.

Referencias

Bauman, Z. (2004). *La sociedad sitiada*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Beech, J. (2007). «La internacionalización de las políticas educativas en América Latina.» *Pensamiento Educativo* Vol. 40 Nº 1, Facultad de Educación Universidad Católica de Chile.

BID (2006). «La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación.»

Castells, M. (1999). «Globalización, identidad y estado en América Latina». Conferencia dictada en el Palacio de la Moneda, Santiago de Chile, junio, PNUD/Ministerio Secretaria General de la Presidencia de Chile. Disponible en http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/Pub01/Idyest.pdf

——. (1998). *La era de la información*. México D.F.: Alianza.

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Buenos Aires: Paidós.

CEPAL (2006). «Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe.» Documento elaborado bajo la dirección de Ernesto Ottone, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL-UNESCO (1991). «Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad», Santiago de Chile.

Cieplan (2006a). «¿Cómo hacer de la noción de cohesión social un concepto operacionalizable para Latinoamérica? Notas preliminares.» Documento de trabajo elaborado a partir de notas recogidas en el desarrollo de un taller realizado en Cieplan entre septiembre y noviembre de 2006, en el marco del proyecto «Nueva Agenda para la Cohesión Social en América Latina», Cieplan-iFHC, financiado por la Comisión Europea y coordinado por el PNUD.

Cieplan (2006b). «Nación, Estado y cohesión social, en sus diferentes formas. 13 tesis.» Documento de trabajo, Proyecto Cohesión Social en América Latina, Cieplan-iFHC, Santiago de Chile.

Di Gropello, E. (1999). «Los modelos de descentralización educativa en América Latina.» *Revista de la CEPAL* N° 68.

Drucker, P. (1993). *Post-capitalist Society***.** New York: Harper Bussiness.

Dubet F. y D. Martuccelli (2000). *¿En qué sociedad vivimos?* Buenos Aires: Losada.

Fundación K. Adenauer-Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP) (2005a). *Programa de evaluación de sistemas educativos.* Costa Rica, Buenos Aires: CEPP.

—— (2005b). *Programa de evaluación de sistemas educativos*. Colombia**,** Buenos Aires: CEPP.

—— (2006). *Programa de evaluación de sistemas educativos*. Chile, Buenos Aires: CEPP.

—— (2005). *Programa de evaluación de sistemas educativos*. México, Buenos Aires: CEPP.

Gajardo, M (1999). «Reformas educativas en América Latina. Balance de una década»**.** PREAL, Documentos, Nº 15. Washington D.C.-Santiago de Chile.

Gorz, A. (1998). *Miserias del presente*, *riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós.

Hall, P., and R. C. R. Taylor (1996). «Political Science and the Three New institutionalisms.» *Political Studies* 44 (6).

Hopenhayn M. y E. Ottone. (2002). *El gran eslabón. Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, G. (2004a). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires: Santillana.

——. (2004b). «Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión». *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD.

OEI (1997). Sistemas educativos nacionales. Costa Rica [http://www.oei.es/quipu/costarica].

Offe, C. (1990). *Contradicciones del Estado de Bienestar*. México D.F.: Alianza.

Ornellas, C. (1995). *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Oszlak, O. (1989). *La formación del Estado en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Prawda, J. (1992). «Educational Decentralization in Latin America. Lessons Learned.» The World Bank, A View from LATHR Nº 27, Washington D.C.

Rosanvallon, P. (2000). «La globalización exige un nuevo contrato social.» PNUD-Serie Temas de Desarrollo Sustentable, Nº 4.

Rosanvallón, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia.* Manantial

Touraine, A. (1969). *La sociedad post-industrial*. Ariel.

Capítulo 6

CURRÍCULOS ESCOLARES Y SUS ORIENTACIONES SOBRE HISTORIA, SOCIEDAD Y POLÍTICA: SIGNIFICADOS PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA[1]

Cristián Cox, Robinson Lira, Renato Gazmuri

Introducción

La pregunta sobre la cohesión social tiene como uno de sus ámbitos clave a la educación. Como quiera que se la defina, la cohesión social descansa sobre competencias de los individuos, características de las redes e instituciones que construyen sus relaciones sociales y representaciones de lo común que, en su conjunto, integran simbólicamente una sociedad. Desde los tres puntos de vista, la secuencia formativa de 6, 10 ó 12 años de la escolaridad obligatoria en los diferentes países tiene una importancia decisiva: forma en, y distribuye socialmente, competencias y disposiciones que facilitan o dificultan la cooperación; inculcan un imaginario y unos valores comunes en que el conjunto de los grupos, clases, etnias y territorios se reconocen y a los que confieren valor normativo, o bien, los desatienden y erosionan.

La última década y media no tiene parangón en términos de activismo público y privado en la educación latinoamericana. Su resultado ha sido la expansión radical de las coberturas y el nivel en años de educación alcanzados por las nuevas generaciones, procesos de descentralización y criterios de focalización que impactan el modo de actuar tradicional del Estado en el ámbito educativo, y la omnipresencia de reformas curriculares que buscan modificar la experiencia de aprendizaje de las mayorías, adecuándola a lo que se entiende como los requerimientos de la globalización y la sociedad del conocimiento.

[1] Se funda en resultados de investigación sobre educación y cohesión social elaborados en el marco del proyecto «Nueva agenda para la cohesión social en América Latina», de los centros de investigación Cieplan (Santiago de Chile) e iFHC (Sao Paulo, Brasil), financiado por la Comisión Europea y coordinado por el PNUD. Para una versión inicial del argumento, ver trabajo de Cristián Cox en Tironi (2008).

Este conjunto de cambios ha sido interrogado desde criterios de calidad (o relevancia) y equidad, pero no aún desde el criterio de la cohesión social (Gajardo 1999; PREAL 2006; Carnoy 2007).

La interrogante por la cohesión es diferente que la pregunta por la equidad o la inclusión. Mientras estas tienen como foco las relaciones de desigualdad entre grupos respecto de un conjunto de recursos, el bienestar que resulta de ellos y las percepciones que tienen los individuos o grupos de sus posiciones relativas en el ordenamiento social, la cohesión social conduce a interrogarse por las características de los vínculos *entre* los grupos y que hacen a una sociedad más integrada y más proclive a la cooperación que al conflicto. Tales vínculos, como se verá, dependen de características sistémicas del orden (socioeconómico, institucional y cultural) al que dan vida el conjunto de los grupos y sus interrelaciones (Sorj y Tironi 2007).

El propósito de este trabajo es dar cuenta de las respuestas de las reformas curriculares de las décadas de 1990 y 2000 a las funciones de la escuela respecto a proveer un referente simbólico común a todos los grupos y estratos, cuestión clave para la integración o cohesión social de una sociedad. El análisis y reflexión interpretativa se basa en el examen de los currículos de formación ciudadana hacia el final de la educación básica e inicio de la educación media de siete países: *Argentina*, *Brasil*, *Colombia*, *Chile*, *Guatemala*, *México y Perú*.[2] La interrogante genérica es si los patrones observados en los currículos referidos contribuyen o no a la cohesión social.

I. Educación y cohesión social

Dos tradiciones principales dan cuenta del concepto de cohesión social. Por una parte la que se centra en los individuos y sus disposiciones hacia la cooperación y compromiso cívico, que dan origen a una sociedad civil vigorosa, visión que surge y se desarrolla en la tradición política liberal e individualista que va desde De Tocqueville y su celebración del vigor del «asocianismo» norteamericano de fines del siglo XVIII, hasta Coleman (1987) y Putnam (2000) y la centralidad de la «confianza» y las «redes» en su concepto de capital social. Por otra, aquella en que la cohesión social es inseparable de unos arreglos institucionales que definen una distribución más o menos equitativa de recursos y poder, que se percibe como

[2] Estos países fueron los estudiados por el proyecto «Nueva agenda para la cohesión social en América Latina» mencionado en la nota anterior. En los mismos se aplicó la encuesta ECosociAL-2007. Un análisis detallado de los resultados se encuentra en Valenzuela et al. (2008). Ver también www.ecosocialsurvey.org

legítima y que tiene, en su referencia al Estado y a la totalidad de un orden, características estructurales (Green et al. 2006); así como en su referencia a significados compartidos, por sobre las diferencias, un componente básico de comunidad moral (Durkheim 1977). Política e históricamente, los referentes en este caso se incluyen en esquemas solidaristas propios de la tradición socialdemócrata europea.

El siguiente examen de las relaciones entre educación y cohesión social recurrirá a elementos de ambas tradiciones, preguntándose sobre la experiencia educativa y la formación de competencias y disposiciones de los individuos hacia la cooperación, la asociatividad y la confianza. No nos interrogaremos en este trabajo acerca de la distribución social de la educación, lo cual es básico para la cohesión desde una perspectiva societal.[3]

1. Cohesión intragrupos y entre grupos: tipos de capital social

Robert Putnam (2000) distingue entre dos formas de capital social: aquel basado en relaciones de confianza intragrupo o comunidad (*capital vinculante*), y el que se funda en, o resulta de, relaciones de confianza entre grupos, intercomunidades (*capital puente*), y lo operacionaliza en cinco dimensiones que dan una idea del alcance del concepto: vida organizacional comunitaria, involucramiento en asuntos públicos (votación en elecciones presidenciales), voluntariado comunitario, sociabilidad informal y confianza social.[4] Si se asume la cohesión social en un sentido societal, no solo grupal, el que importa básicamente es el *capital puente*, ya que altos niveles de asociatividad (*capital vinculante*) pueden darse junto con altos niveles de desconfianza y fragmentación social (Fukuyama 1995). Esto mismo ha sido conceptualizado en términos de la diferencia entre *cohesión social* y *cohesión societal*: la primera está relacionada con la cohesión a nivel de una comunidad, mientras la última se refiere a redes, relaciones de confianza y patrones de reciprocidad que facilitan la acción colectiva y vinculan a los miembros de comunidades particulares con terceros. Países que son ricos en capital social a nivel de comunidades no son necesariamente cohesivos a nivel societal; también, algunos tipos de asociación pueden ser beneficiosos para la más amplia confianza y armonía societal, en cambio otros no (Green et al. 2003).

---

[3] Sobre esta dimensión del análisis de las relaciones entre educación y cohesión social, ver Cox:2008, en el libro del proyecto Nacsal, Tironi (editor).

[4] Se ha traducido *bonding capital* como *capital vinculante*; *bridging capital*, como *capital puente*. Cabe observar que esta misma distinción de Putnam es trabajada en la literatura en términos de la diferencia entre *confianza generalizada* o *confianza social* respecto de personas o instituciones desconocidas, y la *confianza particularizada o interpersonal*.

Un sistema escolar nacional es la institución crucial en sociedades complejas y desiguales, en tanto permite la construcción de las bases culturales del *capital social puente*, sustento de la cohesión societal. También, por cierto, es fundamental en la construcción de las competencias fundantes del *capital social vinculante*, pero este se establece asimismo sobre otro pilar, el de la socialización familiar y las formas de asociatividad informales intragrupo. En la construcción de las capacidades de relación con *los distintos*, la educación formal es el ámbito institucional decisivo. Y son las capacidades de confianza entre grupos, entre comunidades, a nivel societal, las que permiten procesar conflictos por medios políticos, bajar los llamados costos de transacción en la economía y producir las capacidades de cooperación de un orden cohesivo.

Utilizaremos las distinciones anteriores para el análisis de los currículos, asociando objetivos y contenidos de ciudadanía política a la formación de capacidades de *capital social puente*, y objetivos y contenidos de civismo y convivencia a la formación de capacidades de *capital social vinculante*. Un factor que, como se verá, discrimina entre los currículos escolares de los siete países estudiados, es el que dice relación con la naturaleza del equilibrio o prioridades que se establecen entre estos dos tipos de objetivos y contenidos.

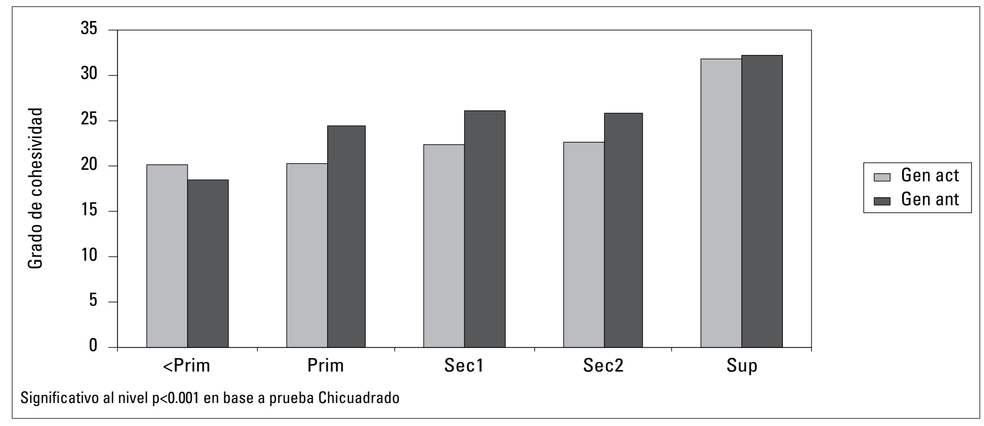
2. Dirección de la relación educación-cohesión social: variaciones y paradojas

¿Cuáles son las relaciones entre educación y cohesión social? El análisis de Putnam sobre el capital social en los Estados Unidos muestra que los últimos dos años de *college* hacen el doble de diferencia sobre la confianza y la pertenencia a grupos o asociaciones que los primeros dos años de *high school*, con independencia de género, raza y generación, estableciendo entonces una relación positiva entre educación y capital social. Así, respecto de las personas altamente educadas, Putnam sostiene que «es mucho más probable que sean participativos y tengan confianza, en parte porque tienen una mejor situación económica, pero principalmente por las habilidades, recursos e inclinaciones que les fueron impartidos en el hogar y en la escuela» (cit. en Green et al. 2006:28). Para el mismo Putnam, como para Coleman, la relación opera asimismo en la dirección inversa, y también positivamente: a mayor capital social o redes comunitarias sosteniendo a estudiantes como a sus escuelas y colegios, mejores resultados educativos (Putnam 2000; Coleman y Hoffer 1987).[5]

[5] Sobre la circularidad de los argumentos respecto a capital social y cohesión social, Baron et al. (2000) se interrogan como sigue: «¿Es el capital social una característica de una sociedad

El análisis de los datos de la encuesta ECosociAL-2007 para Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México y Perú revela el mismo patrón observado por Putnam: a mayor educación, aumenta la proporción de personas cohesivas. Esto resulta de un índice que combina los siguientes indicadores: (i) la confianza que el individuo dice tener en los otros; (ii) el sentirse parte de una mayoría; (iii) el trabajar por iniciativas comunitarias; y (iv) el orgullo patrio (ver artículo de Crouch, Gove y Gustaffson en este libro).[6] Como revela el siguiente gráfico, la proporción de población urbana cohesiva en los países de ECosociAL-2007 varía entre 18 y 20% en las dos generaciones de personas con una educación inferior a la primaria completa, elevándose a alrededor de 32% entre las personas con educación superior.

Gráfico Nº 1
NIVELES EDUCACIONALES Y COHESIVIDAD
EN SIETE PAÍSES DE LATINOAMÉRICA
(Encuesta ECosociAL 2007)



Gen act.: Generación actual
Gen ant.: Generación anterior
Fuente: Crouch et al. (2007) a partir de los datos de ECosociAL-2007 (capítulo 7 de este libro).

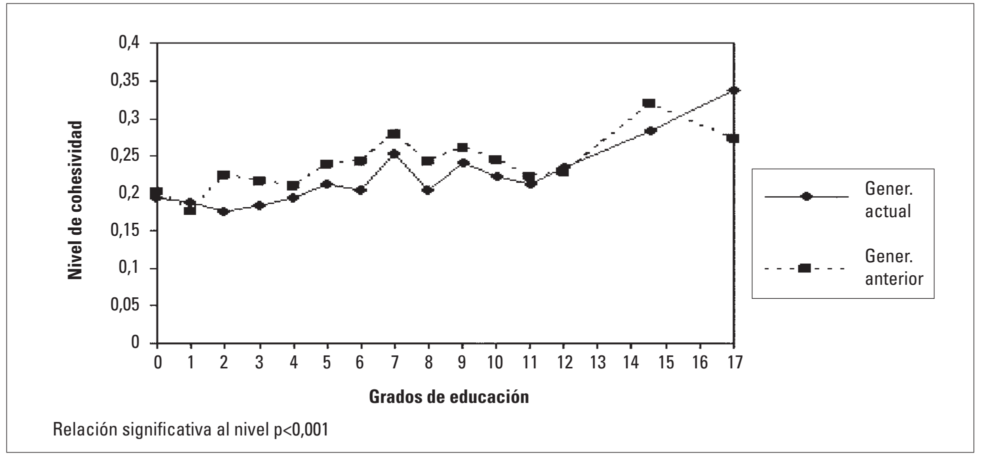
---

floreciente o el medio de lograrla? ¿Es un instrumento, un resultado o un *desideratum*? El capital social es criticado por su circularidad, siendo utilizado tanto como variable explicativa, por ejemplo, en relación a la cohesión social, y como descriptor del mismo fenómeno. (…) Pero se puede argumentar, desde una perspectiva diferente, que el abordaje de capital social es relacional, y nos requiere mirar los fenómenos sociales desde diferentes ángulos simultáneamente de manera que al menos intenten capturar la naturaleza cambiante de las relaciones. (…) Tales relaciones no pueden ser captadas por ninguna línea de análisis particular, tal como la física nos dice que no se puede medir la velocidad y la posición al mismo tiempo» (Baron et al. 2000:29).

6 El puntaje mínimo es 0 si un individuo afirma no poseer ninguna de las características referidas y el máximo es 4 si un individuo las posee en gran o bastante medida (dependiendo de la escala usada por cada una de las cuatro variables originales). El porcentaje de los individuos con un valor 3 ó 4 se usa como el índice de cohesividad.

El mismo análisis, desagregado por años de educación cursados y sobre la base de los datos de Latinobarómetro 2005, revela que no es hasta la educación universitaria, o por lo menos secundaria-alta, donde se nota una relación no solo estadísticamente fuerte sino sustantivamente fuerte entre educación y cohesividad. Es de notar la sistemática diferencia en ambos gráficos –que provienen de fuentes diferentes–, respecto de la cohesividad en las dos generaciones comparadas, lo que sugiere factores de *período* interesantes de investigar.

Gráfico Nº 2
RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y COHESIVIDAD
(Total de países de Latinoamérica, 2005)



Fuente: Crouch et al. (2007) a partir de datos de Latinobarómetro 2005 (capítulo 7 de este libro).

La cohesividad en los individuos o en comunidades determina en forma directa niveles de capital social, pero no necesariamente la cohesión social. Esta, como se adujo, involucra no solo redes y confianza dentro de grupos, sino entre ellos, lo que implica significados compartidos y cuestiones de poder y distribución de recursos, instituciones e ideologías. La distinción aludida es la que ayuda a despejar la paradoja de que Estados Unidos exhiba simultáneamente niveles crecientes de educación y al mismo tiempo erosión de su cohesión social; que pueda tener proporciones altas de individuos con disposiciones pro «confianza» y «asociación», y al mismo tiempo fragmentación y conflicto a nivel societal.

El capital social no necesariamente escala hacia arriba desde el nivel de la comunidad hacia el nivel de la sociedad global. La presencia en el nivel individual de «cohesividad» es condición necesaria pero no suficiente de la cohesión social, y esta debe ser considerada en términos sistémicos, como indican Sorj y Tironi:

> Cohesión social es la capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento), a través de la acción combinada de los mecanismos de asignación del Estado, del mercado, de la familia, de la sociedad civil y de las redes comunitarias. (Sorj y Tironi 2007:118-119)

La definición anterior implica que no hay un modelo único de cohesión social ni que esta se puede concebir como medible en una escala unidimensional. Es lo que encontró la investigación comparada de Green et al. (2006): que los factores clave identificados por la teoría del capital social como decisivos para la cohesión –asociatividad, tolerancia, confianza en otros y en instituciones, civismo y participación política– no covariaban entre países. En particular, que niveles de tolerancia y asociatividad no se asocian en todos los países con alta confianza y bajos niveles de criminalidad. Estados Unidos, por ejemplo, tiene altos niveles de asociatividad y de confianza, pero alto nivel de criminalidad; los países nórdicos, en cambio, exhiben altos niveles de confianza y moderados niveles de asociatividad. «No podemos definir una forma única de cohesión social –concluyen los autores–: parecería que hay múltiples tipos de cohesión social, regímenes de cohesión social diferentes» (Green et al. 2006:175).

3. Distribuciones y formación

Los efectos de la educación sobre la cohesión social son multinivel. Ellos están anidados en estructuras, contextos y relaciones sociales que obligan a un análisis que vaya más allá de la noción lineal respecto de qué procesos formativos efectivos afectan positivamente el capital de conocimientos, valores y actitudes de las personas –los que a su vez producen disposiciones al involucramiento social y cívico, afectando positivamente a la cohesión societal. Esta dependerá no solo de lo que porta cada individuo como capital humano, sino también de la comparación de este con los niveles educativos de su grupo, de las configuraciones institucionales que estructuran un orden y, muy decisivamente, de los sistemas de representaciones y creencias que fundan o no la adhesión al mismo.

La línea interpretativa que se desarrolla en adelante es que la educación impacta sobre la cohesión social a través de dos vías fundamentales: indirectamente, a través de la *distribución* de competencias (y por tanto, ingresos, oportunidades y estatus); y directamente, a través de la *formación* en la nueva generación de tales competencias y su socialización en valores, visiones de la sociedad e identidades (Green et al. 2006).

En lo que sigue se examinará evidencia sobre la segunda dimensión aludida: las reformas del currículo para la formación ciudadana, ventana privilegiada para el examen de las orientaciones oficiales respecto a procesos clave para la construcción escolar de las bases culturales de la cohesión social.

II. Nuevos currículos: implicancias para la cohesión

Tal como se afirmó antes, la educación impacta sobre la cohesión social en forma directa a través de la formación en determinadas competencias, valores e imaginarios, los cuales pueden facilitar o no la cooperación y la cohesión. Para examinar una dimensión estructurante de tal formación, el currículo escolar oficial, o la definición estatal de las oportunidades de aprendizaje que organizará cada sistema escolar nacional, constituyen un objeto de análisis clave. Desde la perspectiva de la cohesión social es de crítica importancia evaluar las características del imaginario común al que recurre la educación para establecer los significados compartidos, bases de la confianza y la cooperación cívica.

Analizaremos los contenidos de los currículos oficiales vigentes, es decir, la prescripción de lo que el sistema escolar debe facilitar como oportunidades de aprendizaje respecto a dimensiones relevantes para la cohesión social, definidos entre mediados de la década de 1990 y 2005. Las características político-institucionales de la generación del currículo en cada país constituyen un tema vertebral para responder interrogantes sobre su representatividad, legitimidad y efectividad (vale decir, acerca tanto de su origen como de su «bajada» a las aulas): estos aspectos, sin embargo, aquí no son abordados. Por otro lado, como se sabe, el currículo oficial no es sinónimo de currículo implementado –es decir, transformado en prácticas de aula por los profesores– y menos lo es aún, del logrado o incorporado como aprendizaje por niños y jóvenes. En lo que sigue, el análisis se restringe al currículo prescrito. El valor del mismo –a pesar de su distancia respecto de las dos traducciones que experimenta en su paso a las aulas y a la incorporación en las personas vía aprendizaje– está en que tal prescripción curricular refleja en forma elocuente la definición que una sociedad hace sobre lo que juzga esencial transmitir a la próxima generación, es decir, su propio futuro como sociedad. Simultáneamente, constituye el marco regulador clave de la experiencia educativa que organiza los sistemas escolares públicos, al definir los objetivos y contenidos que enmarcan el quehacer de los profesores, los contenidos de los libros de texto y la evaluación, y en los sistemas más coherentes, también, la formación inicial de los profesores y las actividades de educación continua de los mismos. Si el currículo logrado,

incorporado en las personas, es traducción del prescrito, bien vale la pena comenzar por este al examinar consecuencias de la experiencia educativa sobre la cohesión social.

La experiencia escolar prepara explícitamente para la vida en común, tanto con otros inmediatos (*capital social vinculante*) como lejanos (*capital social puente*). El currículo prescrito de un sistema escolar nacional, como definición oficial de los objetivos y contenidos formativos de tal experiencia, corresponde a la visión de la sociedad sobre sí misma que se procura transmitir a la nueva generación y, por tanto, acerca de tal vida en común y sus nociones y valores constitutivos.

Se han considerado las definiciones curriculares nacionales de Argentina, Brasil Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú. Aunque las denominaciones varían, así como también las formas de organizar objetivos y contenidos de aprendizaje, las áreas examinadas del currículo son las de Historia y Ciencias Ssociales, Educación Cívica y Lenguaje, y en algunos casos, Ética y Orientación. Asimismo, se han abordado los objetivos transversales del currículo, que en muchos casos concentran las definiciones nacionales sobre los valores y competencias relacionales a inculcar.

La pregunta que guió el análisis es si las oportunidades de aprendizaje, que el currículo define, contribuyen o no a generar en la nueva generación los conocimientos, habilidades y disposiciones que favorecen la cohesión social, entendida esta a nivel macro, es decir, de la sociedad en su conjunto. Esto llevó a interrogarse por tres dimensiones del currículo, dirigido explícitamente a la formación para la vida en sociedad. En primer término, ¿cuál es la presencia que tienen en el mismo los objetivos y contenidos que apuntan a una identidad común o comunidad moral; vale decir, aquello que trasciende grupos y modos de vida particulares? Segundo, ¿cómo se combinan en las prescripciones del currículo, objetivos y contenidos referidos a ciudadanía, es decir, a las relaciones de los sujetos con la política y el Estado, comparados con aquellos referidos al civismo o las relaciones sociales interpersonales, intragrupos o locales? Por último, ¿cuál es la visión en el currículo del pasado y del futuro de la sociedad en cada caso –observable en su tratamiento de la historia nacional–, relato clave para la identidad y la cohesión?

Las interrogantes referidas dieron lugar a cuatro categorías analíticas, que se utilizaron para examinar comparativamente los currículos de los siete países de la región referidos. La primera categoría, *Sociedad y nación*, contiene las definiciones de los currículos que plasman la visión de sociedad, y si el referente vinculante del conjunto es o no el concepto de nación. La segunda categoría, *Historia*, rescata las relaciones con la propia historia que el currículo escolar busca comunicar a la nueva generación. Esta puede ser celebradora de un origen y trayectoria que es base de identidad y unidad, o estar ausente

como referencia, y, en cambio, el referente de identidad y unidad estar en el futuro, como proyecto a construir. Hay en esta polaridad un sentido adicional: la historia como mito, o la historia como base de reflexividad (Koselleck 1993; Wineburg 2001). La tercera categoría, *Ciudadanía*, se refiere a la presencia e importancia relativa de objetivos y contenidos relacionados con la formación ciudadana o educación cívica tradicional: la preparación para la participación política a través de la educación en el conocimiento y valoración de las instituciones y procedimientos constitutivos de la organización democrática del poder. En términos de las distinciones sobre capital social mencionadas al inicio, ¿cuánto hay en el currículo directamente conectado con la preparación en las competencias para el *capital social puente*? La cuarta categoría de descripción y comparación de los currículos, *Civismo-convivencia*, rescata la presencia e importancia relativa, comparada con la categoría anterior, de objetivos y contenidos referidos a la sociabilidad primaria como a las relaciones en grupos locales o comunitarios. En términos de tipos de capital social, la categoría rescata objetivos y contenidos orientados a formar en las competencias del capital vinculante.

III. Siete currículos comparados

El conjunto de criterios analíticos fue aplicado al currículo de los distintos países con el criterio general de seleccionar los grados de la educación primaria donde se concentraran los objetivos y contenidos de formación ciudadana. Como se aprecia en el Cuadro Nº 1, estos puntos de concentración de la educación ciudadana en el currículo de la educación básica o primaria de los países tienen una distribución amplia, que va desde el 3º grado (México) hasta el 9º grado (Chile y Colombia). Esto constituye un tema en sí –cuándo juzga un sistema escolar que debe ofrecer oportunidades explícitas de aprendizaje de la ciudadanía– que no abordamos, dado nuestro foco en interrogantes sobre la selección de objetivos y contenidos de la educación ciudadana, y no su enseñanza o su efectividad. Por otro lado, el gran rango de los grados examinados genera problemas para la comparación: los niveles de complejidad de objetivos y contenidos, ciertamente varían de acuerdo a las edades de los destinatarios. El análisis, sin embargo, hace abstracción de este aspecto, concentrándose, como se ha dicho, en el significado (en términos de las categorías analíticas recién referidas) de los contenidos y objetivos seleccionados y organizados como oportunidades de aprendizaje, y no en su adecuación etaria, o en las diferencias en forma y nivel de complejidad debidas al factor grado o edad.

Cuadro Nº 1

FORMACIÓN CIUDADANA EN LOS CURRÍCULOS OFICIALES:
GRADOS ANALIZADOS POR PAÍSES

Países	*Grados*											
	1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*	*10*	*11*	*12*
Argentina				x	x	x						
Brasil					x	x	x	x				
Chile						x	x	x	x			
Colombia								x	x			
Guatemala				x	x	x						
México			x	x	x	x						
Perú							x	x				

Fuente: elaboración propia.

1. Argentina

Caracterización general

El análisis del currículum argentino se basa en dos documentos: «Contenidos Básicos Comunes», CBC (1995), y «Núcleos de Aprendizaje Prioritarios,» NAP (2004). Estos últimos corresponden a estándares de aprendizaje prescritos para cada año de la secuencia curricular y diversos campos de conocimientos. El estudio abarca el último ciclo del nivel primario, que se inicia en el 4° grado y concluye en el 6°. El área curricular corresponde a Ciencias Sociales.[7]

RECUADRO Nº 1.
ARGENTINA: CONTENIDOS BÁSICOS COMUNES, CBC (1995),
Y NÚCLEOS DE APRENDIZAJE PRIORITARIOS, NAP (2004)

Los CBC se formularon a partir de 1994. Fueron publicados para la educación general básica en marzo de 1995 y para la secundaria en julio de 1997, en virtud de la Ley Federal de Educación (1993). Se concibieron como una definición de contenidos, sobre la base de los cuales cada jurisdicción podía elaborar su currículo, lo que desde 1995 se conoció como DCP (Diseño Curricular Provincial). Los NAP se vienen desarrollando desde 2004, por acuerdo del Consejo Federal de Educación (Resolución

[7] Por las características de nuestra investigación, hubiese correspondido abordar el área curricular que los NAP denominan «Formación ética y ciudadana»; sin embargo, las prescripciones para esta área de estudios en 2008 solo consideran hasta el primer ciclo del nivel primario.

N° 224). En la Ley de Educación Nacional del año 2006 figuran como un instrumento destinado a favorecer, entre otros fines, «la cohesión y la integración nacional».

A diferencia de los CBC, los NAP no pueden ser adaptados por las provincias. Otra distinción es que los CBC se concibieron como «contenidos» por ciclo; en tanto, los NAP refieren «aprendizajes» por año o grado. La idea es que estos últimos sean más precisos en cuanto a indicar qué se espera de los alumnos (respecto a logros de aprendizaje) en cada tramo de la secuencia curricular, y sirvan, de mejor modo, como guía para que los docentes orienten su tarea hacia el desarrollo de competencias comunes.

Los NAP se han organizado siguiendo las indicaciones de la de la Ley de Educación Nacional, que fija una nueva estructura para el sistema escolar argentino: seis o siete años para el nivel de educación primaria (seis o cinco años para secundaria), según cada provincia determine. En primaria, esto se corresponde con los primeros dos ciclos (de tres) de la enseñanza general básica, a la que responden los CBC.

Los NAP de Ciencias Sociales se estructuran en definiciones que son comunes para toda el área, y otras que se desagregan por ejes, que replican la subdivisión temática presente en los CBC: *Organización del espacio geográfico*; *Sociedades a través del tiempo; Actividades humanas y organización social*. Tanto en las definiciones generales como en aquellas más específicas, agrupadas en ejes (particularmente los últimos dos), hay claves fundamentales para analizar el currículo argentino en la perspectiva de la cohesión social.

El análisis que sigue, considera los dos documentos que en el presente definen el currículo de Argentina, privilegiándose sin embargo los NAP, por ser la definición más reciente y efectiva respecto a orientar el quehacer de los establecimientos.

Valores

Siguiendo la «introducción» de los CBC de Ciencias Sociales, se aprecia el interés del currículo argentino por formar ciudadanos capaces de interactuar en un mundo «atravesado por procesos complejos» y donde las oportunidades (asociadas, por ejemplo, a innovaciones tecnológicas que posibilitan «producir los bienes necesarios para satisfacer [las] necesidades utilizando menos tiempo y esfuerzo») van a la par de problemas de diversa índole (como el «deterioro del ambiente, de desocupación y marginación social, y de movimientos migratorios multitudinarios») (Ministerio de Cultura y Educación/Consejo Federal 1995:167).

Frente a esta «encrucijada del presente», se postula que los estudiantes deben adoptar una actitud crítica, que les permita entender el contexto en que viven (apelando a su fondo histórico), pero siempre, en el marco de directrices éticas comprometidas con principios y derechos universales, y la democracia.

De este modo, la información que sirve para contrastar diversas formas de organización política y social, debe ponerse al servicio de una educación que posibilite mejorar la comprensión y valoración de la democracia, entendiendo que ella se construye «con hombres y mujeres capacitados para participar y para demandar el respeto y la plena vigencia de los derechos» (Ministerio de Cultura y Educación/Consejo Federal 1995:167).

Este compromiso con el fondo ético que inspira a la democracia se proyecta en los NAP por medio de prescripciones para todo el segundo ciclo de primaria, que promueven la «apropiación de ideas, prácticas y valores democráticos que permitan vivir juntos y reconocerse como parte de la sociedad argentina» (Ministerio de Cultura y Educación/Consejo Federal 2005:48).

Esta referencia a la «sociedad argentina» es importante de recalcar, pues ilustra un aspecto por el cual los NAP, a diferencia de los CBC, muestran gran interés: explicitar que los valores de alcance universal (vinculados al reconocimiento de los derechos humanos y la democracia) se desarrollan en el marco de la comunidad nacional.

Visión de sociedad y nación

Como se ha visto, los CBC proyectan una sociedad atravesada «por procesos complejos», con multiplicidad de «cuestiones a resolver», frente a las cuales se ofrecen «diferentes opciones» (Ministerio de Cultura y Educación/Consejo Federal 1995:167).

La diversidad aparece como la nota más distintiva de la visión de sociedad que comunica el currículo de Argentina. Aprender a convivir con ella y superar problemas que se generan cuando la diferencia expresa inequidad, se levanta como un desafío clave para las disciplinas abocadas al estudio y comprensión de la realidad social. Esta conclusión es consistente con otro estudio que, del análisis del área curricular de Formación Ética y Ciudadana, ha destacado el relevamiento por el currículo argentino de valores inspirados en el reconocimiento y aprecio a la diversidad.[8]

---

8 Cfr. Cox (2002).

En términos generales, los NAP de Ciencias Sociales preservan este enfoque (presente en los CBC), estableciendo ciertas precisiones que apuntan a delimitar lo que cabe entender por «sociedad». Es en este marco que la referencia a la «nación argentina» adquiere mayor visibilidad, por ejemplo, cuando para el segundo ciclo de primaria (4°, 5° y 6° grados) se prescribe que alumnos y alumnas procederán a la «construcción de una identidad nacional respetuosa de la diversidad cultural», o cuando se releva la apropiación de «ideas, prácticas y valores democráticos que permitan vivir juntos y reconocerse como parte de la sociedad argentina» (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología/Consejo Federal 2005:48).

Otro elemento a destacar, dice relación con la imagen que se proyecta respecto a la inserción de Argentina en la comunidad internacional. Los CBC tienen una vocación «universalista», en cambio, los NAP, sin excluir lo primero, adoptan un sesgo más «regionalista», lo que se expresa en la valoración que conceden al Mercosur y a América Latina. Sobre este particular, son decidores algunos de los aprendizajes que se prescriben para el último grado de primaria, por ejemplo:

> El conocimiento del mapa político de América Latina y de los procesos de integración regional, en especial el MERCOSUR, considerando distintos tipos de relaciones con el resto del mundo (6°, Organización del espacio). El reconocimiento de los vínculos entre Estados nacionales en el marco de los procesos de integración regional, en especial el MERCOSUR. El conocimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el análisis de su vigencia en la Argentina y en América (6°, Actividades humanas y organización social). (Ministerio de Cultura y Educación/Consejo Federal 1995:55-56).

Tratamiento de la historia

En los CBC es patente el interés por aportar un relato sobre el desarrollo histórico de la sociedad argentina (bajo contenidos que se agrupan en el bloque «Las sociedades a través del tiempo»); y, consignado de modo aparte, entregar herramientas que posibiliten el acercamiento crítico hacia el conocimiento de la sociedad (y por ende, de su historicidad) a la luz del tópico «Procedimientos relacionados con la comprensión y la explicación de la realidad social».[9]

---

[9] Esta categoría, que nomina uno de los cinco bloques que estructuran los CBC de Ciencias Sociales, se subdivide en: Formulación de preguntas y de explicaciones provisorias; Diseño y

Los NAP, en tanto, insertan el manejo de habilidades críticas en la apropiación del relato, procurando que el conocimiento respecto del pasado de la nación (que se transmite siguiendo la secuencia cronológica del Cuadro Nº 2) se realice de un modo tal, que el contenido se problematice, lo que da pie para realizar aproximaciones a las tensiones que se viven en el presente.

Cuadro Nº 2

ARGENTINA. CONTENIDOS DE HISTORIA NACIONAL EN EL CURRÍCULO

(Fuente: NAP (2005), Ciencias Sociales, segundo ciclo del nivel primario)

4° grado	- Sociedades indígenas cazadoras-recolectoras y agricultoras - Conquista del continente americano - Organización de la sociedad colonial
5° grado	- Revolución de Mayo - Guerras de independencia - Distintos proyectos de país entre diferentes grupos y provincias
6° grado	- Conflictos y acuerdos que llevaron a la organización del Estado nacional argentino - Políticas para favorecer el desarrollo de una economía agraria para la exportación - La sociedad aluvional»

Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología/Consejo Federal de Cultura y Educación (2005), Ciencias Sociales, segundo ciclo del nivel primario.

Es bajo estas coordenadas que cabe entender, por ejemplo, la pretensión de que los estudiantes, a lo largo del último ciclo de primaria, desarrollen una comprensión de las «distintas problemáticas sociohistóricas», sobre la base de la identificación de «sus diversas causas y múltiples consecuencias, así como las motivaciones y perspectivas de distintos actores sociales que intervienen o intervinieron en los acontecimientos y procesos estudiados» (ver en Cuadro Nº 3, 1.3).

En síntesis, el tratamiento de la historia que se propone desde los NAP, si bien recoge los tópicos que tradicionalmente han sido enseñados por la escuela argentina, releva el abordaje crítico de estos, a fin de dejar traslucir la compleja dinámica de la realidad social, sus problemáticas y tensiones (consigna principal de la reforma curricular argentina en el área de Ciencias Sociales, desde la aparición de los CBC en 1995).

En este marco, la identidad nacional que se forja desde la historia tiende a deshacerse de las premisas esencialistas que la han caracterizado (Romero 2004), para transmitir la idea acerca de que la nación es una construcción que se ha ido edificando en el tiempo y que está en desarrollo.

evaluación de proyectos y/o tareas; Selección y tratamiento de la información; Interpretación; Comunicación. Cfr. Ministerio de Cultura y Educación/Consejo Federal (1995:185-188).

De esta forma, objetivos que la enseñanza de la historia tradicionalmente ha asumido, como el recuerdo y celebración de las efemérides patrias (que los NAP siguen recogiendo, ver en Cuadro Nº 3, 1.5), se propone sean trabajados de un modo tal, que ello no lleve al estudiante a creer en un «destino manifiesto».

El estímulo de la reflexividad crítica (que es lo que persiguen la mayoría de los objetivos incluidos en el Cuadro Nº 3), aplicada sobre los contenidos de la historia nacional (Cuadro Nº 2), debiera contribuir a formar ciudadanos con visiones más amplias, que miren Argentina como una sociedad diversa, atravesada por procesos complejos y distintas visiones que han dialogado entre sí o se han enfrentado.[10]

Cuadro Nº 3

ARGENTINA. OBJETIVOS DE APRENDIZAJES EN EL ÁREA DE LA HISTORIA

1. Aprendizajes a desarrollar durante el segundo ciclo del nivel primario (4°, 5° y 6° grados)	1.1.- Interés por comprender la realidad social pasada y presente, expresando y comunicando ideas, experiencias y valoraciones. 1.2.- Identificación de distintos actores (individuales y colectivos) intervinientes en la vida de las sociedades del pasado y del presente, con sus diversos intereses, puntos de vista, acuerdos y conflictos. 1.3.- Comprensión de distintas problemáticas sociohistóricas y la identificación de sus diversas causas y múltiples consecuencias, así como las motivaciones y perspectivas de distintos actores sociales que intervienen o intervinieron en los acontecimientos y procesos estudiados. 1.4.- Profundización del tratamiento de las ideas de simultaneidad, cambio y continuidad y de otras nociones temporales, tales como antes de, después de, durante, mientras tanto, al mismo tiempo, así como el uso de diferentes unidades cronológicas, como década y siglo. 1.5.- Experiencia de participar y comprender el sentido de diferentes celebraciones y conmemoraciones que evocan acontecimientos relevantes para la escuela, la comunidad, la nación y la humanidad.
2. Aprendizajes para el último grado del nivel primario (6° grado)	2.1.- Reconocimiento de los principales conflictos y acuerdos que llevaron a la organización del Estado nacional argentino durante el período 1853-1880. 2.2- Análisis de las políticas implementadas durante la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del siglo XX para favorecer el desarrollo de una economía agraria para la exportación (conquista de las tierras aborígenes, aliento a la inmigración ultramarina e importación de capitales extranjeros). 2.3- Conocimiento de la sociedad aluvional (1860-1930), con particular énfasis en los cambios sociales, políticos y demográficos, así como en las características de la producción agropecuaria, de la infraestructura de transportes y comunicaciones, y de la urbanización. 2.4.- Conocimiento del impacto del modelo agroexportador en las distintas realidades regionales.

Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología/Consejo Federal de Cultura y Educación (2005), Ciencias Sociales.

[10] Un ejemplo de cómo esto se debiera verificar al final del nivel primario, se tiene en el objetivo 2.1 del Cuadro Nº 3. Este plantea que los estudiantes, en 6° grado, debieran aproximarse a entender que el ordenamiento político de su país no es obra de una fuerza ultraterrena que ha marcado el destino de Argentina, sino el producto de circunstancias históricas muy precisas (que se dieron en la segunda mitad del siglo XIX), en las que se desenvolvieron diversos actores que tenían distintas visiones de país, que se enfrentaron y consensuaron. La proyección de esas luchas y acuerdos es lo que en el presente, niños y niñas debieran apreciar, al caracterizar, políticamente, a su sociedad.

Ámbito político: ciudadanía, civismo y convivencia

La forma en que el área curricular de Ciencias Sociales de los CBC aborda la ciudadanía, refuerza lo visto previamente, en relación con comprender y actuar en una sociedad que se asume compleja y diversa. En la sección *Actitudes generales relacionadas con la comprensión de la realidad social*, se prescriben aprendizajes que apuntan a desarrollar una convivencia fundada en el respeto al «pensamiento ajeno», la «sensibilidad ante las necesidades humanas», la «superación de los estereotipos» y la «valoración del trabajo cooperativo» (Ministerio de Cultura y Educación/Consejo Federal 1995:190).

Los NAP, en tanto, presentan una serie de objetivos, para el ciclo terminal de la primaria, que sintonizan con estos propósitos, reforzándolos y ampliándolos, según se aprecia en el Cuadro Nº 4.

Cuadro Nº 4

ARGENTINA. OBJETIVOS DE APRENDIZAJES ORIENTADOS A LA FORMACIÓN CIUDADANA

Aprendizajes a desarrollar durante el segundo ciclo del nivel primario (4°, 5° y 6° grados)	**Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP 2004)** 1.- Construcción de una identidad nacional respetuosa de la diversidad cultural. 2.- Apropiación de ideas, prácticas y valores democráticos que permitan vivir juntos y reconocerse como parte de la sociedad argentina. 3.- Valoración del diálogo como instrumento privilegiado para solucionar problemas de convivencia y de conflicto de intereses en la relación con los demás. 4.- Experiencia de elaborar y participar en proyectos que estimulen y consoliden la convivencia democrática y la solidaridad. 5.- Sensibilidad ante las necesidades y los problemas de la sociedad y el interés por aportar al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad. Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología/Consejo Federal (2005, 1995).
	1**. Norma y sociedad** -La función social de las normas -La validez y el respeto de las normas y el buen funcionamiento de los grupos -El incumplimiento de las normas. Necesidades y posibilidades de modificación 2. **La Constitución Nacional** -La historia nacional y la búsqueda de normas que regulen la convivencia social -Los intereses diversos, los conflictos y los obstáculos a la convivencia social -Las formas de participación democrática -Normas, derechos y garantías constitucionales -La democracia y su relación con los derechos y las garantías -La justicia y la solidaridad social como valores sociales básicos 3. **Derechos Humanos** -Textos de las declaraciones universales de los derechos humanos -Relaciones entre democracia, Estado de Derecho y derechos humanos -El derecho a la vida y a la libertad: libertad de conciencia, de expresión, de asociación, de tránsito -Derecho a la no discriminación por religión, raza, género o ideología Fuente: Ministerio de Cultura y Educación/Consejo Federal (1995:361), Formación Ética y Ciudadana.

Las definiciones de los NAP se centran en la convivencia democrática y sus requerimientos. Se entiende por democracia un modo de vida que asume vivir en la diferencia sin por ello renunciar a un orden colectivo mayor que integre, el cual se denomina nación. Por eso que el respeto por la diversidad cultural opera en el marco de la construcción de «la identidad nacional», y la apropiación de los principios democráticos remata en la comprensión de que se es miembro «de la sociedad argentina» (Cuadro Nº 3, objetivos 1 y 2).

Por otro lado, la idea de democracia que trasuntan los NAP de Ciencias Sociales, en correlato con lo que algunos estudios denominan «democracia de ciudadanos y ciudadanas» (por oposición a mera «democracia electoral»),[11] incentiva el encuentro y la resolución de conflictos a través del diálogo y la participación en experiencias colectivas, que demuestren la solidaridad y la sensibilidad que se tiene ante los problemas sociales (Cuadro Nº 4: objetivos 3, 4 y 5).

Respecto a los objetivos y contenidos tradicionalmente asociados a educación ciudadana (o «educación cívica»), estos figuran en los CBC de 1995, en el área curricular de Formación Ética y Ciudadana.[12] Como se puede observar en los CBC relevantes (sección inferior del Cuadro Nº 4), el foco de las prescripciones sobre los contenidos conceptuales a comunicar en la experiencia escolar de finales de la educación básica no son los otros inmediatos y la convivencia, sino las relaciones con el orden «macro», sea normativo, como es el estudio de las normas y de los Derechos Humanos, o directamente político, como la Constitución nacional.

2. Brasil

Caracterización general

En Brasil, es la Ley de directrices y bases de la educación nacional de 1996 la que determina la responsabilidad curricular del Estado, quedando en manos de la Unión (o gobierno central), en consulta con los gobiernos estatales, la definición del currículo nacional y de las directrices para los distintos niveles de la educación formal.

---

[11] Cfr. PNUD (2004).

[12] En 2008 no hay aún una definición curricular de NAP para Formación Ética y Ciudadana para el segundo ciclo de la educación básica. Será interesante verificar, cuando estos sean definidos, qué tipo de opción tomarán respecto a los énfasis «ciudadanía política» y «civismo y convivencia».

La responsabilidad de la Unión de producir criterios curriculares comunes se tradujo en la publicación en 1998 de los *Parámetros Curriculares Nacionales*.[13] El organismo responsable de la elaboración de este currículo fue el Ministerio de Educación y Deporte a través de la Secretaría de Educación Fundamental. En relación a los proceso de consultas, el documento oficial se limita a señalar que los equipos técnicos ministeriales elaboraron documentos preliminares, los que fueron sometidos a la discusión y análisis de «profesores que trabajan en los distintos grados de enseñanza, por especialistas de la educación y de otras áreas, así como de instituciones gubernamentales y no gubernamentales» (Ministerio da Educaçâo e do Desporto (1998:5).

Valores

El currículum brasileño adscribe a los valores universales de la justicia, la verdad y el bien común, estableciendo a los derechos humanos como el criterio moral que define las relaciones entre los individuos y el orden político. Junto con ello los tópicos transversales de «Ética» y «Pluralidad cultural» se orientan a la valoración de la solidaridad, la cooperación y el diálogo; de la propia cultura y de la diversidad cultural del país, relevando el valor de la tolerancia; y el rechazo de cualquier tipo de violencia y discriminación (Ministerio da Educaçâo e do Desporto 1998).

Bajo esta lógica, el currículo nacional brasileño define los principios que deben orientar la educación escolar: i) el valor supremo de la dignidad de la persona humana, que implica el «respeto a los derechos humanos, el repudio a la discriminación de cualquier tipo, el acceso a las condiciones para una vida digna y el respeto mutuo a las relaciones interpersonales, públicas y privadas»; ii) la igualdad de derechos, bajo el entendido de que en Brasil «existen diferencias (étnicas, culturales, regionales, de género, etarias, religiosas, etc.) y desigualdades (socioeconómicas) que necesitan ser superadas para que la igualdad sea efectivamente alcanzada»; iii) la participación, concebida como la necesaria

[13] El currículo brasileño se organiza en tópicos transversales y en asignaturas. Los tópicos transversales son: Ética y salud, Medioambiente, Orientación sexual, Pluralidad cultural y Trabajo y consumo. Estos son válidos para todas las asignaturas y se definen para toda la enseñanza básica. Las asignaturas en la educación básica son: Lengua Portuguesa, Matemática, Ciencias Naturales, Historia, Geografía, Arte y Educación Física. Respecto a cada una de estas, *los Parámetros* definen unos objetivos generales a toda la enseñanza básica, luego unos objetivos generales válidos para la asignatura en su globalidad, para, finalmente, explicitar objetivos y contenidos por ciclo (cada ciclo es de dos años). El análisis que sigue se basa en los *Parámetros* del área curricular de Historia para 7° y 8° grados, como en los temas transversales de Ética y Pluralidad cultural.

complementariedad entre «la representación política tradicional y la participación popular en el espacio público»; y iv) la corresponsabilidad por la vida social, en la medida que la responsabilidad por el destino de la vida social «implica la participación en los poderes públicos de los diferentes grupo sociales, organizados o no» (Ministerio da Educaçâo e do Desporto 1998:22).

Visión de sociedad y nación

En relación al tratamiento del concepto de nación, en los tópicos transversales de «Ética» y «Pluralidad cultural» no se hace referencia alguna al mismo o al de identidad nacional, mientras que en la asignatura de Historia, en sus definiciones para 7º y 8º grados, si bien se hace referencia al proceso de construcción del Estado nacional brasileño, esto se hace desde una perspectiva crítica que apunta a revelar las relaciones de poder que explicarían las raíces históricas de los problemas contemporáneos de Brasil. A modo de ejemplo, se señala como contenidos «el mito de la confraternidad étnica y cultural, el mito de los héroes nacionales, el nacionalismo, la construcción de las memorias de grupo, la élite económica nacional y el poder político, los mitos sobre el carácter de la población brasileña» (Ministerio da Educaçâo e do Desporto 1998:69). Sin embargo, al revisar los objetivos generales de la enseñanza básica se hace alusión a la identidad nacional y al sentimiento de pertenencia, los que deben ser construidos «progresivamente» por los estudiantes, luego de profundizar en las dimensiones sociales, culturales y materiales del país» (Ministerio da Educaçâo e do Desporto 1998:7).

En este marco crítico, el currículo brasileño busca educar para la transformación social o la construcción de una sociedad «libre, justa y solidaria», sin discriminación. Así se plantea en la introducción a los tópicos transversales, donde se explicita que «la sociedad brasileña carga una marca autoritaria», por lo que «la ciudadanía en el Brasil de hoy» debe «apuntar a la necesidad de transformar las relaciones sociales en las dimensiones económica, política y cultural, para garantizar a todos efectivamente el derecho de ser ciudadanos» (Ministerio da Educaçâo e do Desporto 1998:19-20).

Tratamiento de la historia

El enfoque para el tratamiento de la historia brasileña versa sobre el análisis cultural y social de las raíces históricas y del presente de Brasil. Los objetivos de la asignatura de Historia refieren a las relaciones sociales, económicas y políticas al interior de los fenómenos y procesos históricos, al reconocimiento de las distintas formas de relaciones de poder y a las dinámicas involucradas en el proceso de formación de la nación y el Estado (ver Cuadro Nº 5).

No hay referencias en el currículo a un relato nacional primordialista (un mito de origen y destino) (Soysal y Wong 2008; Meyer 2008), sino que por el contrario, el tratamiento de la historia se inscribe en una vertiente crítica centrada en el análisis de las lógicas de poder y sus efectos sobre los procesos de construcción del Estado (Ministerio da Educaçâo e do Desporto 1998:65-67).

Ámbito político: ciudadanía, civismo y convivencia

Si se consideran las prescripciones curriculares organizadas en los tópicos transversales y en la asignatura de Historia, la relación entre la «ciudadanía política» y el «civismo y la convivencia», se observa que los objetivos y contenidos se inclinan marcadamente hacia este segundo ámbito. Como puede observarse en el Cuadro Nº 5, de 17 objetivos definidos en los temas transversales de Ética y pluralidad, y en la asignatura de Historia, uno se refiere a «normas y leyes» y su base moral (objetivo 1, columna 1), otro se refiere al estudio del proceso de formación y las dinámicas del Estado nacional (objetivo 3, columna 3), y, por último, hay un objetivo que consiste en la explicación de relaciones socioeconómicas y políticas en la historia, «con énfasis en el tema ciudadanía» (objetivo 1, columna 3). Puede constatarse que los restantes 14 objetivos tienen su foco en relaciones sociales, culturales, y la reflexión y crítica acerca de las mismas, desde criterios y valores de respeto mutuo, justicia, solidaridad y diálogo, valoración de la diversidad cultural y práctica de la tolerancia, participación y rechazo de cualquier tipo de violencia y discriminación en contextos locales de convivencia.

Cuadro Nº 5

BRASIL. OBJETIVOS RELATIVOS A CIUDADANÍA. *PARÁMETROS CURRICULARES NACIONALES*. TERCER Y CUARTO CICLO DE ENSEÑANZA FUNDAMENTAL

Tema transversal Ética: objetivos 5° y 6° grados	*Tema transversal Pluralidad cultural: objetivos 5° y 6° grados*	*Asignatura de Historia: objetivos 7° y 8° grados*
1.- Reconocer los principios (morales) en los que se sostienen las normas y las leyes. 2.- Reflexionar críticamente sobre las normas sociales, buscando su legitimidad en la realización del bien común. 3.- Entender la vida en la escuela como participación en el espacio público, utilizando el conocimiento adquirido en la construcción de una sociedad justa y democrática.	1.- Reconocer el valor de su propia cultura, apreciar sus características en forma crítica, enriqueciendo la experiencia de la ciudadanía. 2.- Desarrollar una actitud de empatía y solidaridad con aquellos que sufren discriminación. 3.- Repudiar toda discriminación basada en las diferencias de raza, etnicidad, clase social, creencia religiosa, sexo u otra característica individual o social.	1.- Utilizar conceptos para explicar las relaciones sociales, económicas y políticas en realidades históricas, con énfasis en el tema de la ciudadanía. 2.- Reconocer las diferentes formas de las relaciones de poder entre y al interior de grupos sociales. 3.- Conocer las principales características de los procesos de formación y de las dinámicas del Estado nacional. (*Parámetros*, 5ª a 8ª Séries, *Historia*, p. 66)

Tema transversal Ética: objetivos 5° y 6° grados	*Tema transversal Pluralidad cultural: objetivos 5° y 6° grados*	*Asignatura de Historia: objetivos 7° y 8° grados*
4.- Tomar posición de acuerdo a sus propios juicios, considerando diferentes puntos de vista. 5.- Comprender el concepto de justicia basado en la equidad, y comprometerse en actos de cooperación y solidaridad. 6.- Adoptar actitudes de respeto hacia las diferencias entre las personas, y rechazar la injusticia y la discriminación. 7.- Valorar y usar el diálogo como manera de resolver conflictos y tomar decisiones colectivas. (*Temas transversais*, 5ª a 8ª séries, p. 91)	4.- Demandar respeto por uno y por los otros, y denunciar cualquier actitud de discriminación y cualquier violación de los niños y de los ciudadanos en general. 5.- Valorar formas pacíficas y creativas de vivir en conjunto y otros componentes de la diversidad cultural. 6.- Entender la inequidad social como un problema que afecta a todos y como una realidad que es posible modificar. 7.- Analizar y discernir actitudes y situaciones que fomenten cualquier tipo de discriminación e injusticia social. (*Temas transversais*, 5ª a 8ª séries, p. 143)	

Fuente: Cox (2002), basado en Ministerio da Educaçâo e do Desporto (1998).

El currículo brasileño construye una visión de su sociedad como injusta y excluyente, producto de una historia marcada por un pasado esclavista y por un Estado construido sobre la base de relaciones jerarquizadas, paternalistas y clientelísticas. Frente a esto, las prescripciones oficiales sobre el *qué* de la experiencia escolar definen una formación ciudadana centrada en las dimensiones sociales y culturales de la vida en sociedad, relevando los principios de justicia social, pluralismo e inclusión, y bajo el entendido que la educación debe aportar a la transformación de la sociedad. En este marco, objetivos y contenidos referidos a la ciudadanía política en el sentido tradicional de relaciones con el Estado y las leyes, y los asuntos de la nación, tienen un lugar subordinado, sino marginal, marcado por visiones críticas frente al orden político y los mecanismos formales de participación.

3. Chile

Caracterización general

En Chile, la responsabilidad del Estado respecto a la educación está definida en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1990, última normativa legal dictada por el régimen militar (1973-1990).[14]

---

[14] En su último día en el poder (10 de marzo de 1990), el régimen militar chileno aprobó y publicó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). La ley pone fin al monopolio ministerial sobre el currículo escolar, consagrando la autonomía de los establecimientos para

Las orientaciones de valor de la LOCE establecen un relevamiento del sentido patrio y el compromiso consiguiente –los estudiantes deben «desempeñarse en su vida de manera responsable, mediante una adecuada formación espiritual, moral y cívica de acuerdo a los valores propios de nuestra cultura»–; se explicita que los alumnos deben «desarrollar su sentido patrio y conocer la historia y geografía de Chile» (Ministerio de Educación de Chile 1990).

De mucho mayor y decisiva influencia sobre el currículo vigente que las orientaciones genéricas de la LOCE fueron las orientaciones consensuadas por la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación de 1994, instancia políticamente plural y de representación y legitimidad amplias. Frente al desarrollo del «sentido de nacionalidad», la referida Comisión postula que la educación tiene un rol fundamental para fortalecer la comunidad nacional en tanto, «es uno de los principales medios de formación de valores, de cultivo de las tradiciones comunes, de aprendizaje del uso responsable de la libertad individual y de adquisición de las habilidades necesarias para desempeñarse en la vida moderna». Asimismo, señala que «la educación es la base común de formación de la ciudadanía y una condición imprescindible para hacer frente a los retos de una economía cuya productividad y competitividad dependen, antes que todo, de la calidad de los recursos humanos del país.» (Comisión Nacional para la Modernización de la Educación 1995:55).

En ese contexto, la responsabilidad del Estado de elaborar el marco curricular se tradujo en dos documentos oficiales, que plasman tales definiciones: *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de Educación Básica* (1996) y *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de Educación Media* (1998).[15]

---

producir sus propios programas de estudio y creando un nuevo organismo para su control nacional, el Consejo Superior de Educación. La LOCE además estableció que el ministerio debía producir el marco de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos de la enseñanza –al que debía sujetarse toda definición curricular descentralizada– para el 1º de enero de 1991, nueve meses después de inaugurado el gobierno de la transición. La LOCE y sus plazos, con su lógica descarnada de regalo griego al régimen democrático, determinará la primera fase de una larga secuencia de transformación del ordenamiento curricular del sistema escolar de Chile, que en términos políticos evolucionará desde tema impuesto a tema elegido, de la arena político-ideológica a la arena técnico-educativa, y de la construcción intra-muros ministeriales a la construcción con participación amplia de actores (Cox 2006).

15 El marco curricular chileno se articula en torno a tres categorías: objetivos fundamentales, que consideran objetivos transversales (a las diferentes áreas disciplinarias del currículo), y objetivos verticales (o intra-áreas disciplinarias del currículo); la tercera categoría es la de contenidos mínimos obligatorios, que corresponden a los objetivos «verticales». El objeto del análisis que sigue corresponde a los objetivos fundamentales transversales y la asignatura de «Estudio y comprensión de la sociedad» para el 6º y 8º grado, e «Historia y Ciencias Sociales» para el 9º grado.

Valores

En los objetivos transversales del currículo chileno se verifica la presencia de valores universales comunes a la mayoría de los currículos analizados y que refieren a la justicia, la verdad, el bien común y los derechos humanos. Junto con ello, se hace referencia a la práctica responsable de crecientes grados de autonomía y a la generación de hábitos de generosidad y solidaridad. Asimismo, se evidencia un conjunto de valores que aluden a la participación en la comunidad y a la preparación para el ejercicio de los derechos políticos y civiles que reconoce y demanda «una vida social de carácter democrático», junto con referencias explícitas a la identidad nacional (Ministerio de Educación 2002:7-10).

Es evidente en las definiciones de sus valores inspiradores, que el currículo de Chile busca explícitamente equilibrios entre libertad y solidaridad, entre ciudadanía y competitividad, entre democracia e «identidad y tradiciones», respondiendo así a la valoración del consenso y la inclusión de perspectivas, propias del clima político de la década de 1990. Así, el capítulo del marco curricular dedicado a los objetivos transversales de la educación básica (versión 2002), inicia citando las orientaciones éticas fundamentales concordadas por la referida Comisión Nacional de Modernización de la Educación, que señala que la experiencia escolar común a todos:

> (…)…debe ofrecer a todos los chilenos la posibilidad de desarrollar plenamente todas las potencialidades y su capacidad para aprender a lo largo de la vida, dotándolos de un carácter moral cifrado en el desarrollo personal de la libertad; en la conciencia de la dignidad humana y de los derechos y deberes esenciales que emanan de la naturaleza del ser humano; en el sentido de la trascendencia personal, el respeto al otro, la vida solidaria en sociedad y el respeto a la naturaleza; en el amor a la verdad, a la justicia y a la belleza; en el sentido de convivencia democrática, el espíritu emprendedor y el sentimiento de la nación y de la patria, de su identidad y tradiciones. (Ministerio de Educación 2002:7)

Visión de sociedad y nación

En la perspectiva referida, el currículo chileno se plantea como una propuesta de consenso, bajo el entendido que la educación «debe tener una identidad formativa que promueva valores e ideales nacionales compartidos». En esta lógica, en comparación a los otros currículos analizados, la propuesta chilena no profundiza mayormente en la caracterización de la sociedad presente; en su lugar, establece criterios de formación en valores que apuntan tanto a la solidaridad como a la competitividad, al interior de los parámetros mayores fijados por los objetivos de desarrollo democrático y desarrollo económico del país.

Así, el documento definitorio del currículo de la educación básica en su introducción general plantea que la enseñanza escolar tiene dos propósitos prioritarios:

> ...(contribuir) al desarrollo personal pleno de cada uno de los chilenos y chilenas, potenciando al máximo su libertad y sus capacidades de creatividad, iniciativa y crítica. Segundo (contribuir) al desarrollo equitativo, sustentable y eficiente del país. Ambos propósitos no se excluyen uno a otro sino que convergen en la finalidad de contribuir al desarrollo integral y libre de la persona, en un contexto económico y social que, por el nivel de desarrollo alcanzado, potencia las posibilidades de esa libertad, creatividad, iniciativa y crítica. (Ministerio de Educación 2002:3)

En el mismo documento citado, pero en otra formulación del mismo equilibrio aludido, se plantea que «el individualismo extremo, que podría resultar de un ejercicio ilimitado de libertad personal, es moderado por imperativos que brotan de un conjunto de valores que llevan a la persona a compartir con otros los frutos de una libertad que humaniza y se abre a las exigencias del bien común».

Más específicamente, los objetivos transversales definen orientaciones en una triple dirección: la de formación cívica o relaciones con los otros inmediatos, la de formación ciudadana, o las relaciones con la sociedad y el Estado, y la formación en relación a una identidad nacional. Los objetivos del caso señalan que el proceso de socialización escolar debe afianzar en los alumnos capacidades para «participar responsablemente en las actividades de la comunidad y prepararse para ejercer en plenitud los derechos y cumplir los deberes personales que reconoce y demanda la vida social de carácter democrático», junto con «reconocer y valorar las bases de la identidad nacional en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente» (Ministerio de Educación 2002:3).

Las orientaciones referidas se plasman con énfasis claramente diferenciados en los objetivos y contenidos del área curricular «Estudio y comprensión de la sociedad», (6°, 7° y 8° grados), teniendo más peso los objetivos y contenidos correspondientes a la dimensión que se ha distinguido como de formación ciudadana –democracia como régimen político, el Estado, la ley–, que la de la formación para la vida con los otros inmediatos y los temas de identidad nacional, como se especifica en el acápite subsiguiente y se evidencia en el Cuadro Nº 6.

Tratamiento de la historia

En el caso de Chile, los estudiantes tienen el primer curso de historia del país en el 6º grado de la educación básica, en la asignatura denominada Estudio y

Comprensión de la Sociedad. En la introducción de esta área de aprendizaje se señala que en los contenidos «relativos a la formación de una conciencia histórica» el foco está puesto en «el proceso de constitución y desarrollo del Estado nacional chileno» buscando entregar «bases fundadas de comprensión y apreciación de la identidad nacional; respeto y apreciación de los principios del Estado de Derecho y la democracia como régimen político» (Ministerio de Educación 2002:135-136).

Cuadro Nº 6

CHILE: CONTENIDOS DE HISTORIA NACIONAL EN 6° GRADO DE EDUCACIÓN BÁSICA. OBJETIVOS FUNDAMENTALES Y CONTENIDOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS

La Independencia y la formación del Estado nacional: antecedentes, hitos y próceres de la Independencia y la organización de la República.
Evolución republicana en Chile: Guerra del Pacífico, parlamentarismo, régimen presidencial, hitos del Estado chileno hasta el presente. Identificación de elementos de continuidad y cambio en la historia nacional.
Historia económica de Chile en el siglo XX: comparación entre el modelo de industrialización y sustitución de importaciones y la política de apertura a los mercados internacionales.

Fuente: Cox (2002).

Las prescripciones curriculares para el 6º año,[16] tal como se detalla en el Cuadro Nº 6, ofrecen, bajo el objetivo de «Comprender el proceso de Independencia y la formación del Estado y la nación», una visión panorámica de la historia del Chile republicano, que incluye «hitos del Estado chileno hasta el presente» (Ministerio de Educación 2002:138). El programa de estudios correspondiente, elaborado por el Ministerio de Educación, interpreta «hasta el presente» como pasada la mitad de la década de 1990, e incluye por tanto el quiebre del régimen democrático de 1973, el prolongado régimen autoritario de las Fuerzas Armadas que le siguió y la transición a la democracia. La forma en que el programa oficial de estudios (que es optativo para los establecimientos, pero que en el año 2008 lo aplicaba aproximadamente el 86% de los mismos), da cuenta del más divisivo de los eventos de la historia de Chile en el siglo pasado, revela que el tratamiento de tópicos tradicionales en la enseñanza de la historia, incluso en la educación básica, pone el acento en el objetivo de comprender la historia contemporánea, aun si trágicamente divisiva, y en una versión reflexiva de los procesos que, pese a su articulación sobre la

[16] Para analizar el *tratamiento de la historia* se revisaron las prescripciones del 6º grado, ya que en este nivel el currículo prescribe los objetivos y contenidos referidos a la historia nacional. El 7º y 8º grado se refieren al estudio de la historia de Occidente y del mundo contemporáneo, respectivamente.

base del relato histórico, esté lejos de una versión primordialista (mítica) del desarrollo histórico nacional.[17]

Ámbito político: ciudadanía, civismo, convivencia

En el caso chileno, el énfasis del currículo respecto de las posibilidades de centrarse en la convivencia y sus normas cívicas, y centrarse en la ciudadanía –y por tanto en las relaciones de las personas con el sistema político–, el énfasis está claramente puesto en esta última.

Cuadro Nº 7

CHILE: EDUCACIÓN CIUDADANA Y CONVIVENCIA EN EL MARCO CURRICULAR. OBJETIVOS FUNDAMENTALES Y CONTENIDOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y DE LA EDUCACIÓN MEDIA (1998)

Contenidos 8° grado	*Contenidos Institucionalidad Política, 9° grado*
1. Diversidad cultural: caracterización comparada de al menos dos países o regiones del mundo. 2. Temas políticos del siglo XX: las guerras mundiales, comprensión de las características de los totalitarismos y las democracias. 3. La globalización y el nuevo mapa político del mundo. 4. Problemas del mundo contemporáneo: investigación de algún tema (como pobreza, la violencia, narcotráfico) y realización de un proyecto de acción respecto a un problema social relevante. 5. Derechos y responsabilidades individuales: reconocimiento de su ejercicio en la familia, la escuela, el trabajo, la comunidad y el Estado. *Mineduc, OF-CMO de Básica, 2002, págs. 141 y 142.*	1. Instituciones del gobierno regional. 2. Conformación de los poderes públicos regionales y formas de participación política de la ciudadanía. 3. La regionalización en una institucionalidad política unitaria; organización política del Estado: poderes públicos, derechos y deberes ciudadanos. 4. Conceptos de soberanía y representación política democrática. 5. Conceptos de nación, Estado, gobierno y régimen político. 6. Diseño y realización de un proyecto grupal de acción social comunitaria. *Mineduc, OF-CMO de Ed. Media, 1998, págs. 102 y 103.*

Fuente: Cox (2002).

[17] Acerca del golpe de Estado de 1973, el programa oficial de estudios de 6° grado propone dos actividades a elección del profesor:

«1. Organizados en grupos recolectan testimonios de adultos cercanos sobre el golpe de Estado de 1973. Complementando con bibliografía elaboran un informe que dé cuenta de los sucesos ocurridos y de las distintas interpretaciones que existen en el país sobre las causas y consecuencias de este quiebre democrático.

2. Leen y comparan bibliografía con puntos de vista opuestos sobre las causas y consecuencias del golpe de Estado de 1973».

En 'Indicaciones al docente', el programa agrega: « El quiebre democrático experimentado en Chile en los años 70 debe ser abordado con especial cuidado, dado el drama humano implicado en estos sucesos y las profundas heridas que aún persisten en nuestra sociedad al respecto. Esta actividad debe ser orientada de modo tal que se logren destacar y valorar los principios democráticos, la aceptación del pluralismo político y cultural, y el respeto de los derechos humanos.

Si se examinan los contenidos de los grados 8° y 9° en el Cuadro Nº 7, se puede observar que de los 11 contenidos definidos, hay solo dos que aluden claramente al ámbito de acción social comunitaria, o de relaciones en contextos primarios (los dos referidos a elaboración de proyectos de acción social comunitaria), mientras que hay un contenido restante que parcialmente menciona este nivel (contenido 5 en 8° grado). Los restantes ocho contenidos apuntan directa o indirectamente al ámbito político, sea de nivel nacional o internacional, con alta especificación de contenidos conceptuales de educación ciudadana (o cívica) tradicional, como lo atestiguan los contenidos 1 al 5 del 9º grado.

4. Colombia

Caracterización general

En el caso colombiano, el marco legal del sistema educativo está definido en la Ley General de Educación promulgada en 1994. Desde la perspectiva curricular, esta establece como responsabilidad del Estado la elaboración de unos parámetros comunes generales, quedando en manos de los establecimientos educacionales la elaboración detallada del currículo a través de «Proyectos Educativos Institucionales».

Junto con definir la responsabilidad del Estado y de los establecimientos educacionales en la elaboración del currículo, la Ley General de Educación tiene definiciones curriculares que plantean como los valores centrales a promover por el sistema escolar el respeto y ejercicio de los derechos humanos y la valoración de la libertad, la justicia y la equidad, por una parte, y el respeto a la diversidad étnica y cultural del país y el ejercicio de principios como el pluralismo y la tolerancia, por otra. En relación a la visión de la sociedad y de la nación, se fomenta el respeto «a la cultura nacional, a la historia colombiana y a los símbolos patrios», al tiempo que se define como «fundamentos de la unidad nacional y de su identidad» a la «comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país» (Ministerio de Educación de Colombia 1994).

En relación a la educación ciudadana que promueve la ley de 1994 a través de sus definiciones curriculares, ella está claramente orientada hacia la

---

Los alumnos y alumnas deben comprender que existen en el país al menos dos grandes interpretaciones del golpe de Estado, las cuales son antagónicas.

Los estudiantes deben comprender el conflicto de los años 70 como un resultado de relaciones y tensiones sociales en las cuales estuvo comprometido el conjunto de la sociedad chilena, no como la acción de bandos o actores particulares». (Ministerio de Educación 1999:52).

«ciudadanía política», lo que la distancia de los instrumentos curriculares diseñados por el Ministerio de Educación a partir de 2002, los que, como se verá, se orientan en otra dirección, privilegiando como su foco el «civismo y la convivencia».

Desde 2002, el currículo escolar de Colombia está formulado como *Estándares Básicos de Competencias*,[18] los que constituyen la última propuesta desarrollada por el Ministerio de Educación.[19] La elaboración de los estándares recayó en equipos técnicos del Ministerio de Educación. El proceso de elaboración de los estándares de competencias en ciudadanía consideró la realización de pruebas muestrales para alimentar con evidencia la definición de los mismos. Para su validación se realizó, en octubre de 2004, un «Foro Nacional,» en los que participaron docentes de 78 municipios y especialistas disciplinarios.

Valores

El principal objetivo de los *Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas es* contribuir a cambios culturales que posibiliten el asentamiento de una cultura de convivencia y paz. Coincidente con esto, el énfasis está puesto en un conjunto

---

18 La propuesta curricular se organiza en estándares de competencias o logros de aprendizaje (para el caso que nos ocupa se revisaron los estándares de Competencias Ciudadanas, y los de Ciencias Sociales; estos últimos son parte de un estándar mayor que también contempla otro estándar referido a Ciencias Naturales). Cada estándar se desglosa en grupos de estándares, el de Ciudadanía en: convivencia y paz; participación y responsabilidad democrática; y pluralidad, identidad y valoración de las diferencias, mientras que el de Ciencias Sociales en: relaciones con la historia y la cultura; relaciones espaciales y ambientales; y relaciones ético-políticas. Cada uno de estos grupos de estándares define una competencia o estándar general o transversal para cada uno de los cinco niveles que contempla cada estándar, los que en crecientes grados de complejidad cubren en su conjunto los 11 años de la escolaridad. A su vez, las tres competencias centrales de cada nivel se desglosan en una lista de competencias específicas que se plantean como necesarias para alcanzar esas competencias centrales. Información extraída de Ministerio de Educación Nacional (2002).

19 En la elaboración de estos «parámetros comunes» se marcan dos hitos. La publicación, hacia 1998, de la serie de *Lineamientos Curriculares para la Áreas Obligatorias y Fundamentales* y la publicación, a partir de 2002, de los *Estándares Básicos de Competencias*. El análisis se hizo considerando los *Estándares Básicos de Competencias*. Lo anterior, debido a que los *Lineamientos* no se organizan por grados escolares y no guardan una relación de continuidad con los estándares publicados con posterioridad. Si bien, oficialmente se señala que ambas herramientas son complementarias, organizan los saberes en distintas asignaturas y responden a criterios curriculares diferentes. Los *Lineamientos Curriculares para la Áreas Obligatorias y Fundamentales* son orientaciones para que cada establecimiento educacional elabore su propio currículo. Si bien se estructuran por área, y dentro de cada una de ellas por «ejes generadores», son solo lineamientos y no prescriben competencia u objetivos o contenidos por grado escolar. Por su parte, los *Estándares Básicos de Competencias* se articulan en torno a competencias organizadas por niveles, cada uno de los cuales agrupa dos grados escolares.

de valores orientados a la convivencia, referidos a la valoración de la diversidad, la pluralidad, la tolerancia y la paz. Junto con ello, se explicitan otro grupo de valores comunes a la mayoría de las definiciones curriculares nacionales, como la valoración de la democracia y el fomento al respeto y ejercicio de los derechos humanos (Ministerio de Educación Nacional 2002:155-161).

Visión de sociedad y nación

Las principales referencias valorativas sobre sociedad y nación se encuentran en los *Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas* y se orientan en forma proyectiva hacia la sociedad deseada, que nace de una visión severamente crítica respecto del presente de la sociedad colombiana. De manera similar, los *Estándares Básicos de Competencias en Ciencias Sociales*, si bien se refieren al desarrollo histórico de la sociedad colombiana, no presentan definiciones curriculares que den cuenta de aprendizajes orientados a la valoración de las raíces históricas del Estado o de la nación.

En la introducción del estándar de ciudadanía se caracteriza el presente de la sociedad colombiana como excluyente socialmente, con altos índices de corrupción y con altos niveles de violencia en la familia, la política y la vida urbana. Por tanto, se busca que el nuevo currículo contribuya «a la transformación cultural de nuestro país», para alcanzar una sociedad pacífica, pluralista, tolerante, comprometida con la democracia y el respeto y ejercicio de los derechos humanos (Ministerio de Educación Nacional 2002:159).

Tratamiento de la historia

Un análisis general del estándar colombiano de Ciencias Sociales revela que este se ubica dentro de una visión reflexiva y crítica de la historia colombiana.

Se opta en primer término por una aproximación desde las Ciencias Sociales, explicitada en la introducción del estándar, que considera el saber histórico como un conocimiento en constante construcción a partir de interpretaciones diversas y a la vez complementarias. A esto se agrega la definición de un eje que progresa a lo largo de toda la escolaridad, referido a la indagación e interpretación historiográfica (denominado «me aproximo al conocimiento como científico social»), que promueve el análisis de interpretaciones divergentes sobre los procesos históricos colombianos. En el caso del ciclo de 8º a 9º grado, este está centrado en la historia contemporánea del país y prescribe el conocimiento de los grandes procesos políticos, económicos, demográficos, sociales y culturales, desde una perspectiva preferentemente analítica. En ese sentido, cabe precisar que de los tres logros de aprendizaje definidos para este ciclo se precisa uno

referido a la relación del espacio geográfico y el ser humano, mientras que los otros dos señalan: «Identifico el potencial de diversos legados sociales, políticos, económicos y culturales como fuentes de identidad, promotores del desarrollo y fuentes de cooperación y conflicto en Colombia» y «Analizo críticamente los elementos constituyentes de la democracia, los derechos de las personas y la identidad en Colombia» (Ver Cuadro Nº 8 Columna 1). En el mismo sentido, de los 14 indicadores de desempeño en los que se desglosan los logros de aprendizajes recién citados, ninguno se inscribe en la lógica de los tradicionales relatos nacionales (Ministerio de Educación Nacional 2002:129-30).

Cuadro Nº 8

COLOMBIA: COMPETENCIAS A LOGRAR EN EL CICLO DE 8° Y 9° GRADOS

Estándares básicos de competencias en Ciencias Sociales y ciencias (sub-eje Ciencias Sociales)	*Estándares básicos de competencias ciudadanas*
- Identifico el potencial de diversos legados sociales, políticos, económicos y culturales como fuentes de identidad, promotores del desarrollo y fuentes de cooperación y conflicto en Colombia.	- Construyo relaciones pacíficas que contribuyen a la convivencia cotidiana en mi comunidad y municipio.
- Reconozco y analizo la interacción permanente entre el espacio geográfico y el ser humano, y evalúo críticamente los avances y limitaciones de esta relación.	- Participo o lidero iniciativas democráticas en mi medio escolar o en mi comunidad, con criterios de justicia, solidaridad y equidad, y en defensa de los derechos civiles y políticos.
- Analizo críticamente los elementos constituyentes de la democracia, los derechos de las personas y la identidad en Colombia.	- Rechazo las situaciones de discriminación y exclusión social en el país; comprendo sus posibles causas y las consecuencias negativas para la sociedad.

Fuente: elaboración propia basada en Ministerio de Educación Nacional (2002).

Ámbito político: ciudadanía, civismo y convivencia

La naturaleza de la ciudadanía que los instrumentos curriculares analizados promueven, se inclina, muy marcadamente, hacia el «civismo y la convivencia».

En el caso del estándar referido a ciudadanía, es en el ámbito del «civismo y la ciudadanía» donde se encuentran los aspectos medulares del currículo. En la presentación del estándar de ciudadanía se señala que el núcleo central para ser ciudadano es «pensar en el otro» (Ministerio de Educación Nacional 2002:150), bajo el entendido de que la formación ciudadana «supone el concurso de un conjunto de conocimientos, competencias cognitivas, emocionales, comunicativas e integradoras que, articulados entre sí, hacen posible actuar de manera constructiva en la sociedad democrática» (Ministerio de Educación Nacional 2002:155).

Para el ciclo de 8º y 9º grados, se prescribe la construcción de «relaciones pacíficas que contribuyen a la convivencia cotidiana en mi comunidad y municipio», el rechazo a «las situaciones de discriminación y exclusión social en el

país; comprendiendo sus posibles causas y las consecuencias negativas para la sociedad» junto con la participación o liderazgo de «iniciativas democráticas en mi medio escolar o en mi comunidad, con criterios de justicia, solidaridad y equidad, y en defensa de los derechos civiles y políticos» (Ministerio de Educación Nacional 2002:176-77) (ver Cuadro Nº 8, columna 2).

En relación a la «ciudadanía política» es de notar la mínima presencia de definiciones referidas a la relaciones del ciudadano con el Estado, la norma o con las instituciones políticas. De hecho, en el grupo de estándares transversales denominado «Participación y responsabilidad democrática», donde por la estructura del instrumento se debiesen concentrar las prescripciones referidas a las relaciones del ciudadano con las normas y la institucionalidad, de las 11 competencias específicas señaladas solo una se orienta hacia este ámbito, «Comprendo las características del Estado de Derecho y del Estado Social de Derecho y su importancia para garantizar los derechos ciudadanos». Esto, a pesar de que en la introducción del estándar de ciudadanía se señala que uno de los marcos normativos de la propuesta es la Constitución de 1991 (Ministerio de Educación Nacional 2002:151-54).

5. Guatemala

Caracterización general

El análisis del currículo guatemalteco se basa en el documento «Currículum Nacional Base» (CNB 2005).[20] Las competencias que señala derivan de diversas fuentes, entre las más significativas se cuenta:

- La Ley de Educación Nacional (1991), que establece los «fines de la educación nacional». Estos perfilan una formación ciudadana, afincada en principios valóricos y políticos comprometidos con la nación, la democracia y los derechos humanos.[21]

---

[20] En primaria, existe un CNB que cubre el primer ciclo (1° a 3° grados) y otro que abarca el segundo (4° a 6° grados). En este último hemos focalizado la atención. Los objetivos y contenidos, prescritos por el CNB, abarcan la primaria completa («competencias marco»), sectores de aprendizaje («competencias de área») y grados específicos por áreas («competencias de grado»). El área en la que concentramos la atención es la de Ciencias Sociales; consideramos asimismo el área curricular de Formación ciudadana.

[21] En relación con esto, considérense los siguientes *fines de la educación nacional*: «Formar ciudadanos con conciencia crítica de la realidad guatemalteca en función de su proceso histórico para que asumiéndola participen activa y responsablemente en la búsqueda de soluciones

- Los Acuerdos de Paz (1995), específicamente el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas,[22] que plantea el desafío de formar ciudadanos que reconozcan, dentro de la unidad nacional, el carácter social y culturalmente diverso de la sociedad guatemalteca.

La Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE), el ente responsable de plasmar los Acuerdos de Paz en la reforma educacional (a cargo del ministerio del ramo), llevó estas directrices al CNB, contando con el apoyo técnico de organismos internacionales, específicamente, el International Bureau of Education de la UNESCO.

Valores

En consideración a lo indicado, los valores que el CNB promueve, buscan establecer un equilibrio; por una parte, afirmar la unidad nacional, y por la otra, favorecer el reconocimiento de la diversidad cultural existente en el país, asumiéndola como un elemento que enriquece a la nación guatemalteca y que, por ende, se debe preservar. De ahí que el currículo perfile un ciudadano comprometido con valores que le permitan desenvolverse en una sociedad «cimentada en la riqueza de su diversidad natural, social, étnica y cultural, y en la vivencia permanente de valores para la convivencia y la consolidación de la cultura de paz» (Guatemala. Ministerio de Educación 2005:8).

En este marco, la adhesión y lealtad a los valores de la democracia (entendida no solo como un mecanismo para resolver la cuestión del poder, sino como una forma de vida) alcanza suma relevancia. El fortalecimiento de la convivencia democrática se proyecta como uno de los principales contribuciones del currículo nacional a los fines que persigue la reforma educacional guatemalteca: «satisfacer la necesidad de un futuro mejor»; esto es, «lograr una sociedad pluralista, incluyente, solidaria, justa, participativa, intercultural, pluricultural, multiétnica y multilingüe» (Guatemala. Ministerio de Educación 2005:6).

---

económicas, sociales, políticas, humanas y justas»; «promover la enseñanza sistemática de la Constitución Política de la República, el fortalecimiento de la defensa y respeto a los Derechos Humanos y a la Declaración de los Derechos del Niño»; «capacitar e inducir al educando para que contribuya al fortalecimiento de la auténtica democracia y la independencia económica, política y cultural de Guatemala dentro de la comunidad internacional»; «promover en el educando aptitudes responsables y comprometidas con la defensa y desarrollo del patrimonio histórico, económico, social, étnico y cultural de la Nación». Cfr. Guatemala (1991).

[22] Este acuerdo se firmó en México, el 31 de marzo de 1995. Los pactantes fueron el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG. Ver Guatemala (1997).

Visión de sociedad y nación

En la sección «visión de nación» de los CNB, se entrega una imagen de Guatemala que la describe, en lo que ella es y lo que proyecta ser. Se la define como un Estado «multiétnico, multicultural y multilingüe», en camino de ser una nación «justa, democrática, pluralista y pacifista»; con una riqueza que descansa en la «diversidad natural, social, étnica y cultural» y en valores que dan sustento a una convivencia inserta en el marco de «la cultura de paz» y la búsqueda «del desarrollo equitativo y del bienestar personal y colectivo» (Guatemala. Ministerio de Educación 2005:8).

En cuanto a su organización, Guatemala se presenta como un país donde el Estado de Derecho trata por igual a todos los ciudadanos, independiente de su condición. Para sostener este punto, se destaca la derogación de todas las leyes que han tenido «implicancias discriminatorias» (Guatemala. Ministerio de Educación 2005:8).

La alusión a leyes con «implicancias discriminatorias» que se han derogado, da cuenta de las tensiones y fracturas (guerra civil) que han atravesado a la sociedad guatemalteca en el último tiempo, y que han dejado un legado que no se quiere volver a repetir.

En cambio, el legado que sí interesa preservar, dice relación con la riqueza étnica y cultural de la sociedad guatemalteca, tradicionalmente no reconocida, pero que los Acuerdos de Paz relevaron, convirtiéndola en un valor a inculcar y proyectar. En la medida en que este objetivo se logre, Guatemala se acercaría al ideal que el currículo perfila: una nación «justa, democrática, pluralista y pacifista», donde la «cultura de paz» y el «desarrollo equitativo» tengan plasmación concreta.

Para alcanzar este norte, la educación (en particular la formación ciudadana) se presenta como un medio fundamental, toda vez que ella aporta conocimientos y destrezas y valores, orientados hacia las expectativas de nación que se proyectan, y que se asientan en el respeto a principios universales de derechos humanos (nacionalmente consensuados, tras los Acuerdos de Paz) y experiencias que se quieren repetir (la condición de ser un país culturalmente diverso) y otras de las cuales se busca aprender, por traumáticas que sean, ya que se les requiere para crear conciencia del «nunca más».

En este marco, la identidad nacional que el currículo proyecta, mira al pasado de modo crítico, para rescatar elementos que explican el carácter «multiétnico, multicultural y multilingüe» del Estado guatemalteco y, a la vez, evidencia los factores que explican por qué no se tiene la nación que se quiere, «justa, democrática, pluralista y pacifista».

Tratamiento de la historia

Lo descrito en el punto anterior ayuda a entender la forma en que el currículo guatemalteco aborda el tratamiento de la historia.

En esta dimensión, se busca que los estudiantes desarrollen una visión comprensiva del presente, en perspectiva histórica, crítica, pero a la vez constructiva. La crítica se vuelca a identificar los factores que explican la fractura y falta de cohesión social, que, históricamente, ha caracterizado al país, derivando de esto una lección cívica que lleve a valorar los esfuerzos por construir una nueva forma de organización política, económica y social, que sea inclusiva y brinde las oportunidades para que todas las personas puedan acceder al desarrollo. Las llamadas «competencias marco» sustentan este propósito.[23]

Otro referente son las competencias que se especifican para el área de Ciencias Sociales (segundo ciclo de primaria). Allí se establece, por ejemplo, que la información histórica debe servirle al estudiante «para interpretar su realidad presente», lo cual es consistente con un propósito más global: favorecer comprensiones del pasado, del presente y de las tendencias de los cambios futuros, de modo tal que el educando pueda asumir «una función social, consciente y proactiva», y se perfile como «sujeto de la historia y no objeto de la misma» (Guatemala. Ministerio de Educación 2005:76).

Los contenidos que se trabajan en esta área, en línea con los objetivos enunciados, reafirman lo sostenido en cuanto a cómo, desde el currículo, se aborda el tratamiento de la historia. Por una parte, es notorio el interés por trabajar temáticas, en el último ciclo de primaria, que permitan avanzar hacia un reconocimiento, valoración y proyección del patrimonio cultural del país, enfatizando su diversidad.[24] Por otro lado, es significativa la presencia de contenidos

---

[23] Para todo el nivel de educación primaria, se prescriben «competencias marco», que en lo que a la comprensión de la sociedad respecta (incluida su dimensión histórica), proponen lo siguiente: «utiliza el pensamiento lógico, reflexivo y crítico propositivo en la construcción de conocimiento y solución de problemas cotidianos»; «utiliza críticamente los conocimientos de los procesos históricos desde la diversidad de los pueblos y del mundo, para comprender el presente y construir el futuro» (Guatemala. Ministerio de Educación 2005:17).

[24] En relación con este punto, los siguientes contenidos forman parte del «tendido curricular», prescritos para toda la secuencia que va de 4°a 6° grado: «Saberes propios de los pueblos»; «Protección y conservación del patrimonio cultural»; Semejanzas y diferencias entre los grupos étnicos de Centroamérica»; «Pueblos americanos y de otros continentes»; «Aportes tecnológicos de los pueblos originarios y actuales de Guatemala y otras poblaciones originarias»; «Registro del pasado de los pueblos de Guatemala, América y el Mundo: oralidad. mitos, leyendas y textos cosmogónicos, tradición oral»; «Orígenes y evolución de los diversos pueblos que poblaron Mesoamérica y Centroamérica. América y otras culturas»; «Diferencias y semejanzas entre la población indígena y ladina de Guatemala y otras poblaciones de Centroamérica, América y el Mundo»; «Evolución de las sociedades agrícolas

que dan cuenta de las fracturas que atraviesan a la sociedad guatemalteca y de las cuales se debe aprender para no repetir. Dichas fracturas se presentan en marcos temporales de larga y corta duración: Conquista, Colonia, República; historia reciente, con mención a los conflictos armados que asolaron Centroamérica hasta anteayer.[25]

Ámbito político; ciudadanía, civismo y convivencia

Los contenidos que comúnmente se asocian con la educación cívica (derechos y deberes, normas, leyes y constitución; ciudadanía e institucionalidad política) no se encuentran en el área de Ciencias Sociales, sino en otra área curricular, llamada Formación Ciudadana. En esta, destacan como tópicos centrales la participación democrática y la búsqueda de la paz, en un contexto que reconoce y acepta la diversidad. Los contenidos que se prescriben para el 6° año apuntan a comprender en qué consiste el «ejercicio de la ciudadanía participativa», cuáles son las «instituciones que velan por el ejercicio democrático en Guatemala» y cómo se gestiona la «formulación de proyectos participativos». Además, y en relación con una concepción amplia de desarrollo, se propone que los estudiantes conecten desarrollo humano con «participación social y ciudadana» (Guatemala. Ministerio de Educación 2005:102).

El punto aquí es sentar la idea de que una social plural, que acepta vivir en la diversidad, requiere de mecanismos democráticos que favorezcan el diálogo, la resolución pacífica de controversias y la búsqueda de voluntades en torno a proyectos compartidos. Es en este marco que se constata la doble intencionalidad formativa del currículo, que apunta a sentar bases cognitivas y morales para la participación como para la valoración de las normas y las instituciones de la democracia.

mesoamericanas, americanas y de otros continentes»; «Culturas antiguas de Centroamérica, América y el Antiguo Continente»; «Pueblos descendientes de las antiguas culturas que viven hoy en Guatemala, Centroamérica, América y el Mundo» (Guatemala. Ministerio de Educación 2005:79-80).

[25] En comparación con los contenidos presentados en la nota anterior, los que aquí se refieren, cuantitativamente son menores: «La conquista y sus efectos: evangelización, castellanización, sincretismo y resistencia indígena»; «Principales procesos históricos que se desarrollaron en Centroamérica a partir del siglo XIX: producción cafetalera, triunfo liberal, expropiación de tierras comunales indígenas y dictaduras liberales»; «Crisis políticas y aperturas democráticas en Centroamérica durante el siglo XX: dictaduras, conflictos armados, gobiernos autoritarios y marcos de negociación» (Guatemala. Ministerio de Educación 2005:79-80).

6. México

Caracterización general

El análisis del currículo mexicano para la enseñanza primaria se sustenta en el plan y programa de estudios de 1993, diseñado en el marco de la «modernización educativa», impulsada en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.[26]

En lo curricular, la referida modernización postuló que los planes y programas de estudios debían contribuir a integrar el proceso educativo a un mundo dinámico, haciendo que lo enseñado resultara significativo para los estudiantes, lo que implicaba eliminar el aprendizaje memorístico y actualizar contenidos, así como también métodos de enseñanza.[27]

En paralelo, y como reacción «a la apertura comercial y la invasión de los medios de comunicación» (propiciada por la misma modernización), el cambio curricular estimuló el conocimiento de la historia patria, para afirmar la identidad nacional (Vázquez 1996). La Ley General de Educación (1993) avaló esta opción, al prescribir, como finalidad educativa, el fortalecimiento de «la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país» (México 1993).

Valores

Los valores que los planes y programas de estudio vigentes relevan, son consistentes con lo que el currículo mexicano tradicionalmente ha fomentado desde la consolidación del proceso revolucionario, iniciado en 1910. Los conceptos de nación y democracia, principios consagrados por la Constitución de 1917,[28] se proyectan como centrales y determinantes.

En relación con el tópico nación, en la introducción de los planes y programas de 1993 se plantea como un reto el asegurar que los estudiantes adquieran conocimientos que les proporcionen «una visión organizada de la historia y la geografía de México». En relación con la democracia, se remarca que la

[26] En la actualidad, se discute una propuesta de reforma al programa de enseñanza primaria (1° a 6° grados), vigente desde 1993, que busca articularlo a los programas elaborados en el último lustro, para el nivel preescolar y la educación secundaria (7° a 9° grados). Por encontrarse en etapa de discusión, el nuevo diseño curricular no ha sido considerado por el análisis que sigue.

[27] Cfr. «Acuerdo Nacional de la Educación Básica», en *Diario Oficial de la Federación*, 19 mayo de 1992.

[28] Cfr. Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que menciona objetivos y valores que deben inspirar a la educación impartida por el Estado.

educación primaria debe brindar a las nuevas generaciones oportunidades para formarse éticamente mediante «el conocimiento de sus derechos y deberes y la práctica de valores en su vida personal, en sus relaciones con los demás y como integrantes de la comunidad nacional» (México-SEP 1993).

A estas definiciones, en el último tiempo se han agregado otras que valoran la diversidad cultural existente en México. En el sexenio del presidente Fox (cuyo triunfo electoral quebró el tradicional dominio del PRI) se aprobó el Programa Nacional de Educación 2001-2006.[29] Este, explícitamente, se refirió a la necesidad de inculcar una nueva visión de lo que es México, en vista de que la nación estaba «dejando de concebirse a sí misma como culturalmente homogénea». El citado documento concluyó «que no existe una sola identidad mexicana, que hace algunos años solía definirse como mestiza, sino muchas, tantas como identidades regionales y étnicas existen en el país» (México 2001).

Estas orientaciones sirvieron para reenfocar los contenidos y objetivos de aprendizaje para la enseñanza preescolar (reformada el 2004) y secundaria (reformada el 2006), y a corto plazo, debieran impactar sobre el currículo de primaria que ha quedado desalineado respecto de estos dos niveles.

Visión de nación y sociedad

El programa de enseñanza primaria proyecta una visión de sociedad y de país sólidamente unificada y arraigada en el tiempo. A este respecto, es sintomático que el programa de Historia se inicie con una unidad denominada «México prehispánico», título que proyecta la idea de que México era una entidad en forma antes del proceso de conquista (México-SEP 1993).[30]

A nivel institucional predomina la idea de que México vive un «proceso de transformación en el que se fortalecen la vigencia de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y la pluralidad política». Por otro lado, se destaca como logro a consolidar, la diversificación de «las organizaciones y los mecanismos de participación de los ciudadanos» (México-SEP 1993).[31] En este marco, la formación escolar, especialmente, la que se relaciona con la asignatura de educación cívica, se proyecta determinante para formar un ciudadano acorde con el modelo de la nación democrática que se postula, donde los sujetos conozcan «sus derechos y los de los demás», y sean responsables «en el cumplimiento de sus obligaciones» (México-SEP 1993).[32]

[29] Aprobado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 15 enero de 2003.
[30] Ver el programa de Historia para 4° grado.
[31] Ver programa de Educación Cívica. Enfoque.
[32] Ídem.

Tratamiento de la historia

El programa de 1993 considera la historia como un factor «imprescindible en la maduración del sentido de la identidad nacional», lo que explica que el estudio de la disciplina histórica se inicie, en 4° grado, con un «curso general e introductorio de la historia de México» y prosiga, en 5° y 6° grado, con un curso «que articula la historia de México, presentando mayores elementos de información y análisis, con un primer acercamiento a la historia universal, en especial a la de las naciones del continente americano» (México-SEP 1993).[33]

Sin desconocer que la historia debe estimular competencias críticas, lo que se privilegia es la edificación de un orden simbólico, unitario, en el que fundar la identidad. Bajo estos referentes cabe entender la opción del curriculista por obviar temas que puedan resultar conflictivos, al poner en entredicho la idea de unidad que se quiere proyectar.

Sobre este último particular, es ilustrativo que el relato histórico concluya con las transformaciones que experimentó el México posrevolucionario, y que llevaron a este país a convertirse en una de las principales potencias industrializadas del mundo, sin que se aluda a Tlatelolco ni a otros hechos que significaron profundos quiebres en la sociedad mexicana.[34]

En este mismo registro (que ve en la historia un insumo clave para potenciar la unidad nacional) cabe situar el conocimiento y la reflexión «sobre la personalidad y el ideario de las figuras centrales en la formación de nuestra nacionalidad». El currículo se propone estimular «la valoración de aquellas figuras cuyo patriotismo y tenacidad contribuyeron decisivamente al desarrollo del México independiente», a fin de madurar el «sentido de la identidad nacional» (México-SEP 1993).[35]

Ámbito político: ciudadanía, civismo y convivencia

La orientación y propósitos de la formación cívica derivan, directamente, de los principios consagrados en la Constitución mexicana. Esta plantea que la

---

[33] Ver programa de Historia. Enfoque.

[34] La secuencia curricular que sigue el curso de Historia mexicana, en primaria, concluye en 6° grado. Los contenidos que se prescriben para la última unidad (denominada «Las transformaciones del México contemporáneo») reparan en aspectos que dejan una positiva impresión sobre el desarrollo político del país en las últimas décadas. Se habla de «estabilidad política» (avances y conflictos en la consolidación de la democracia hasta el gobierno de Adolfo López Mateos) y del «cambio económico y social» en un período que muchos autores conceptualizan como «milagro mexicano».

[35] Ver programa de Historia. Enfoque.

educación debe ser laica («y, por tanto, se mantendrá ajena por completo a cualquier doctrina religiosa»); democrática («considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo») y fortalecedora de la «conciencia nacional y el amor a la patria» (México-SEP 1993).[36]

En virtud de lo anterior, la propuesta curricular en educación cívica insta a que los alumnos reflexionen sobre su condición de ciudadanos mexicanos, partiendo de temas relativos a las costumbres, las tradiciones y la lengua de su país, para, desde el 3º grado, introducirse en «nociones más abstractas como la de Estado-nación».[37]

En comparación con estos contenidos, que dan cuenta de la forma en que tradicionalmente se ha entendido la educación cívica (vínculo de los individuos con la sociedad políticamente organizada), los tópicos que aluden a formas menos convencionales de participación ciudadana tienen un peso relativo inferior.[38]

En síntesis, en el ámbito político es clara la opción del currículo mexicano por propiciar lealtades hacia el Estado-nación, visto como la entidad responsable de preservar la unidad mexicana y estimular el orgullo patrio.

7. Perú

Caracterización general

En Perú, la ley marco del sistema de educación es la Ley General de Educación de 2003. Esta señala al Estado como el responsable de generar «currículos básicos, comunes a todo el país, articulados en los diferentes niveles y modalidades». Sin embargo, se contemplan instancias a nivel regional y local para diversificar el currículo con el fin de responder a las características de los estudiantes y del entorno. En ese marco, «cada institución educativa construye su propuesta curricular, que tiene valor oficial».

---

36 Ver programa de Educación Cívica. Enfoque.

37 Contenidos que vertebran esta visión son: La entidad en México; El gobierno de la entidad (3° grado); México, República Federal; La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (4° grado); México y el mundo. Principios de las relaciones internacionales (5° grado); La soberanía; La Constitución de 1917 (6° grado). Cfr., *Plan y programas de estudio*. Educación Cívica.

38 Por ejemplo: «Identificación de organizaciones sociales… en las que participan los ciudadanos» (4° grado). Ibíd.

En forma similar a las leyes analizadas de los otros países, la Ley General de Educación del Perú contempla un conjunto de artículos con prescripciones curriculares, referidos a los principios de la educación, a los fines de la educación peruana, a los objetivos de la educación regular (entiéndase básica) y a la obligatoriedad de la formación ética y cívica. Las prescripciones curriculares de la ley se encuentran en estrecha sintonía con el currículo nacional, describiendo las mismas orientaciones respecto a los valores centrales, a la visión de sociedad y al tratamiento de la historia y la ciudadanía.

El *Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular*[39] de 2005 es el documento oficial elaborado por el Ministerio de Educación a través de la Unidad de Desarrollo Curricular y Recursos Educativos de Educación Inicial y Primaria, y de la Unidad de Desarrollo Curricular y Recursos Educativos de Educación Secundaria, respondiendo de esta manera a la responsabilidad estatal de elaborar un currículo básico común a todo el país. Según la información oficial, este documento fue sometido a una experimentación en 2.670 instituciones educativas piloto y a un proceso de consulta nacional en el año 2003 (Ministerio de Educación 2004).[40]

Valores

Como se señaló, el currículo nacional guarda una estrecha relación con las prescripciones curriculares de la Ley General de Educación; de hecho, las definiciones valóricas están extraídas textualmente de ese cuerpo legal. Así, los principios centrales que orientan esta propuesta se refieren a la valoración del Estado de Derecho, de la democracia y de los derechos humanos; a la valoración de la diversidad y fomento de una cultura de la paz; y a la valoración del

---

[39] Este documento curricular se organiza, en primer término, según los niveles del sistema educativo (inicial, básica, primaria), luego en ciclos que cubren dos grados escolares, donde se definen logros de aprendizajes o competencias generales a alcanzar para, finalmente, articular los saberes en área curriculares en las que se prescriben logros de aprendizajes particulares a cada área, considerando los ciclos de dos grados y contenidos organizados por grados.

Para el análisis que sigue, nos centramos en el ciclo que cubre primer y segundo año de secundaria. Lo anterior, debido a que la educación primaria (que considera seis grados) no contempla un área curricular que considere logros de aprendizajes relacionados con la historia nacional de Perú o con la ciudadanía política. En este ciclo, el área curricular denominada «Personal Social», se centra en las relaciones de los estudiantes con su entorno y con el desarrollo de habilidades espaciales y temporales. Por lo anterior, se optó por analizar el primer ciclo de la educación secundaria, equivalente a 7º y 8º grados y se utilizaron los logros de aprendizajes generales por ciclo y las áreas de Ciencias Sociales y Persona, familia y relaciones humanas. Información extraída de Ministerio de Educación (2005).

[40] R.M. Nº 0019-2004-ED que autoriza la implementación del Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria de menores.

trabajo, la búsqueda de la prosperidad individual y nacional y al desarrollo de una conciencia ambiental (Ministerio de Educación 2005:13-17).

Visión de sociedad y nación

Al igual que en la categoría anterior, los fines de la educación peruana son extraídos textualmente de la ley general. Es decir, se concibe la identidad nacional como sustentada en la diversidad cultural, étnica y lingüística, al tiempo que se aspira a la construcción de una sociedad democrática, solidaria, próspera, tolerante y pacífica (Ministerio de Educación 2005:13-17).

Tratamiento de la historia

Es en el primer grado de secundaria donde los estudiantes se inician en el estudio de la historia nacional, organizada en un componente al interior del área de Ciencias Sociales denominado «Historia del Perú en el contexto internacional». En ese marco se aproximan a la historia de Occidente, de América y a los antecedentes históricos de Perú previo a la formación de la república. El abordaje es de un estudio integrado de la historia que integra las escalas mundial, americana, nacional y local, lo que permite afirmar que el currículo nacional peruano, al igual que la mayoría de los casos nacionales examinados, toma distancia respecto a la reproducción de un relato nacional y apuesta por un tratamiento analítico de la historia de Perú.

Ámbito político: ciudadanía, civismo y convivencia

El currículo nacional peruano opta por una concepción de ciudadanía que considera un equilibrio entre el ámbito político y el civismo y la convivencia, como puede observarse en los objetivos de 7° y 8° grado en el Cuadro Nº 9.

A grandes rasgos, las definiciones referidas a la «ciudadanía política» se articulan en torno a la valoración de la democracia y de los derechos humanos, por un lado, y al estudio del Estado, el gobierno y la Constitución, por otro. Así, en el área de Ciencias Sociales para el ciclo que nos ocupa se prescriben contenidos relacionados con los derechos humanos, los derechos del niño y la valoración de la democracia (relevando los valores de justicia y libertad), y con la Constitución Política, la Carta Democrática Interamericana, las leyes, el Estado, el Gobierno y la Defensa Nacional.

En relación al tratamiento del «civismo y la convivencia», el foco está puesto en la integración social y en la valoración de la diversidad. De esta forma, en la descripción de los logros de aprendizaje generales al ciclo que se analiza,

se prescribe el desarrollo de las actitudes de «tolerancia, empatía y respeto a las diferencias», a la par del rechazo a «todo tipo de discriminación». Junto con ello se explicita una serie de habilidades referidas a la convivencia y el manejo de conflictos, como la «capacidad de resolver dilemas, escuchar, llegar a acuerdos y construir consensos» (Ministerio de Educación 2005:17).

Cuadro Nº 9

PERÚ. CONTENIDOS DE EDUCACIÓN CIUDADANA. GRADOS 7° Y 8°.
DISEÑO CURRICULAR NACIONAL DE EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR

Área curricular de Ciencias Sociales. Componente Ciudadanía 7° grado	*Área curricular de Ciencias Sociales. Componente Ciudadanía 8° grado*
Diversidad cultural y social - Diversidad cultural en el aula y la institución educativa - Formas de convivencia social en la vida cotidiana - Cultura de paz. Diálogo y negociación - Resolución pacífica de conflictos **Derechos y responsabilidades** - Derechos Humanos. El código de los derechos del niño y del adolescente - Carta Democrática Interamericana **Organizaciones** - Organizaciones civiles locales, regionales y escolares - Defensa Civil. Prevención de accidentes en el aula Organizaciones escolares: defensorías y municipios escolares	**Diversidad cultural y social** - Familia, matrimonio. Contexto actual. Legislación - Grupos. Liderazgo - Discriminación **Derechos y responsabilidades** - Dignidad de la persona - Derechos Humanos - Democracia. Libertad. Justicia. Propiedad. Bien individual y bien común - Constitución y leyes **Organizaciones** - Gobierno y Estado. Diferencias - Sistema de Defensa Nacional - Organizaciones escolares: defensorías y municipios escolares

Fuente: elaboración propia basada en Ministerio de Educación Nacional (2005).

En el área curricular de Ciencias Sociales para este ciclo, se concentran los contenidos relacionados con la convivencia, referidos a la valoración de la diversidad cultural y social, el rechazo a la discriminación, y el fomento de una cultura de la paz y la resolución pacífica de conflictos.

IV. Definiciones curriculares de los siete países: modelo comparativo

El Cuadro Nº 10 sintetiza las descripciones y el análisis de contenido de los currículos oficiales de los siete casos nacionales abordados (dejando fuera la categoría «valores»: todos los currículos coinciden en la afirmación de una similar versión de valores universales).

Intentamos en lo que sigue vincular el patrón de similitudes y diferencias que emerge de las opciones y énfasis de las prescripciones curriculares

nacionales observadas con la interrogante genérica por su funcionalidad para la cohesión social. Recurriremos para ello a un modelo de «posiciones» aproximadas de los países, en un espacio definido por dos ejes de significados definidos cada uno por polos contrapuestos.

Cuadro Nº 10
OPCIONES Y ÉNFASIS DEL CURRÍCULO DE FORMACIÓN CIUDADANA EN SIETE PAÍSES (1993-2005)

	Sociedad y nación	*Historia*	*Ciudadanía*	*Civismo Convivencia*
Argentina	Visión que acepta la sociedad; reconocimiento de la identidad nacional.	Relato histórico y examen crítico: reflexividad.	Dimensión enfatizada	Dimensión enfatizada
Brasil	Visión crítica de la sociedad; no hay referencia a la nación.	Bajo énfasis en el relato histórico; alta presencia de análisis socioeconómico y cultural; reflexividad.	Dimensión *no* enfatizada	Dimensión enfatizada
Chile	Visión que acepta la sociedad; reconocimiento de la identidad nacional.	Relato histórico y examen crítico: reflexividad.	Dimensión enfatizada	Dimensión presente pero subordinada
Colombia	Visión crítica de la sociedad; no hay referencia a nación histórica ni a identidad nacional; nación como proyecto.	Bajo énfasis en relato histórico; alta presencia de análisis socioeconómico y cultural; reflexividad.	Dimensión *no* enfatizada	Dimensión enfatizada
Guatemala	Visión crítica de sociedad –pasado de conflicto–: nación como proyecto.	Relato histórico y examen crítico: reflexividad.	Dimensión enfatizada	Dimensión enfatizada
México	Sociedad multicultural; celebración de nación e identidad nacional.	Relato histórico centrado en figuras heroicas y eventos constructivos de identidad nacional.	Dimensión enfatizada	Dimensión ausente
Perú	Sociedad multicultural; énfasis en el futuro; reconocimiento de la identidad nacional.	Bajo énfasis en relato histórico; alta presencia del contexto internacional.	Dimensión enfatizada	Dimensión enfatizada

Fuente: elaboración propia.

El eje vertical en la Figura Nº 1 a continuación corresponde a la dimensión relacional de la vida en común para la que forma el currículo. Los polos son *Civismo-convivencia* (extremo inferior) *y Ciudadanía-política* (extremo superior). En este último corresponde ubicar a los currículos que enfaticen objetivos y contenidos curriculares referidos al Estado, la política y las relaciones de los individuos con el sistema político (*capital social puente*), mientras que en el polo de *Civismo-convivencia* corresponde a los currículos que, como contrapartida, privilegien objetivos y contenidos orientados a formar en competencias para las relaciones interpersonales, intragrupo, locales y comunitarias (*capital social vinculante*).[41]

---

[41] Los dos polos de este eje se corresponden directamente con lo que la encuesta ECosociAL-2007 distingue y mide a través de las categorías *Exclusión* (medida por tres preguntas sobre relaciones con *la gente que me rodea*) y *Alienación* (medida por tres preguntas acerca de *las autoridades* o *la gente que dirige el país*). Ver Valenzuela et. al (2008).

Figura Nº 1

ORIENTACIONES CLAVE EN LOS CURRÍCULOS ESCOLARES DE SIETE PAÍSES LATINOAMERICANOS: DIAGRAMA DE POSICIONES

Ciudadanía política
MÉXICO
CHILE
Afirmación de la nación Experiencia Histórica
ARGENTINA
PERÚ
GUATEMALA
Valores universales Expectativas de sociedad
BRASIL
COLOMBIA
Civismo Convivencia

Fuente: elaboración propia.

El eje horizontal corresponde a la dimensión identidad. Aquí los polos son *Afirmación de la nación-experiencia histórica*,[42] por un lado, y *Valores universales-expectativas de sociedad*, por el otro. Mientras hacia el primer polo corresponde ubicar a los currículos que enfatizan una memoria común, cuya base se encuentra en el pasado histórico y que refieren a la nación como principio identitario, en el polo opuesto corresponde ubicar a los currículos que comunican una visión que es crítica tanto del pasado como del presente, y que fundan el referente identitario más en una expectativa futura o en un proyecto de sociedad que en su trayectoria.

[42] «(…) la experiencia es un pasado presente, cuyos acontecimientos han sido incorporados y pueden ser recordados»; (…) la expectativa es futuro hecho presente, apunta al todavía-no, a lo no experimentado, a lo que solo se puede descubrir». (Koselleck 1993:338). Para este filósofo de la historia «(…) en la época moderna va aumentando progresivamente la diferencia entre experiencia y expectativa, o, más exactamente, que solo se puede concebir la modernidad como un tiempo nuevo desde que las expectativas se han ido alejando cada vez más de las experiencias hechas» (Koselleck 1993:343).

Como se ha dicho, los ejes y sus polos generan un espacio de posiciones que permite distinguir entre los currículos de los países y considerar, desde las respectivas ubicaciones, las interrogantes sobre el significado de cada uno para las oportunidades de aprendizaje funcionales a la cohesión social de sus respectivas sociedades. En la Figura Nº 1 se ordenan los currículos de los diferentes países según su posición aproximada respecto de los dos ejes aludidos.[43]

México (currículo de primaria, 1993), que se ubica en el cuadrante superior-izquierdo, está en la posición más cercana del polo *Afirmación de la nación-experiencia histórica*, en el eje identidad, y *Ciudadanía-política*, en el eje relacional. Como ya se comentó, su currículo celebra explícitamente a la nación como principio identitario, y plantea una asignatura especial para ciudadanía (Política), con práctica ausencia de objetivos y contenidos sobre civismo y convivencia. Respecto de México debe tenerse presente, sin embargo, que hay una marcada diferencia entre el currículo vigente en 2008 para la educación primaria –generado por una de las últimas administraciones del PRI hace 16 años–, y el de secundaria, definido en 2005 por la administración del presidente Fox, abierto al multiculturalismo y a una visión de identidad menos unitaria y primordial[44] respecto a la nación.

Argentina y Chile se ubican en el eje vertical, en una posición más cercana al polo *Ciudadanía-política* que al de *Civismo-convivencia*, aunque sus definiciones abordan ambas dimensiones de la dimensión relacional. En el eje horizontal se ubican también en el centro, aunque más cerca del polo *Afirmación de la nación-experiencia histórica*, porque en sus currículos tratan el pasado como definitorio de identidad, pero con una visión más crítica que México, al abordar en sus currículos expresamente los períodos autoritarios y de atropellos a los derechos humanos, pero de manera clara valoradores de una experiencia histórica más larga, que los distancia nítidamente de los currículos de Perú, Guatemala y Colombia. Asimismo, tienen algo de proyecto y aspiración en sus definiciones sobre equidad, justicia y desarrollo.

Perú y Guatemala no se distinguen de los países del Cono Sur respecto al eje vertical, pero sí claramente respecto al eje horizontal. Se trata en ambos casos –más marcadamente en el currículo de Guatemala– de definiciones de objetivos y contenidos que comunican una visión muy crítica de su sociedad,

---

[43] ¿Es necesario explicitar la naturaleza aproximada de este «posicionamiento» de los currículos?

[44] Término con que la literatura comparada sobre educación ciudadana caracteriza la visión tradicional de la nación, fundada, al decir de Renan (1996), en el acuerdo de recordar ciertas cosas del pasado y olvidar otras. Bauman va un paso más lejos: «Yo aguzaría el punto un tanto: el nacionalismo prescribe que todas las cosas sobre las que no se acuerda que sean recordadas debieran ser olvidadas» (Bauman 1999:164). Visión en retroceso mundial (cfr. Soysal y Wong 2008).

y donde las expectativas de transformación de la misma y del futuro son las dimensiones que estructuran el espacio simbólico común.[45]

Brasil en el eje vertical se encuentra en una posición más cercana de *Civismo-convivencia* que de *Ciudadanía-política*, ya que su currículo de básica de 1998 prácticamente ignora el sistema político y las relaciones ciudadanas, para centrarse casi por completo en las relaciones locales y comunitarias. De modo similar al currículo de Colombia, es como si se visualizara que el sistema escolar solo debiera centrarse en crear las bases culturales y conductuales del *capital social vinculante* y no el de *puente*. En el eje horizontal, el currículo de Brasil se ubica más hacia el polo *Valores universales-expectativas de sociedad* en comparación con Argentina y Chile, por su talante más crítico y de transformación sociocultural que el de estos dos países.

Colombia en el eje vertical representa el caso más radical al poner el foco en las relaciones interpersonales y de la sociabilidad primaria, como base de creación de confianzas y manejo pacífico del conflicto, sin referencia al ámbito político. En el eje horizontal puede considerarse su currículo como en las antípodas de México: nada que celebrar del pasado ni del presente; el referente identitario que la educación debe trabajar es claramente el de las expectativas, el de un proyecto de transformación.

Simplificando, puede plantearse que hay dos situaciones fundamentales en torno a las cuales se dan las variaciones nacionales: i) la del cuadrante superior-izquierdo, donde están México y los dos países del Cono Sur. A estos se los puede calificar como *tradicionales*, en términos de que se trata de currículos donde el referente identitario es la nación y su historia, y que tienen un foco explícito en formación para la ciudadanía (*capital social puente*). Es asimismo claro que dentro de esta caracterización genérica, hay una diferencia importante entre el currículo de México y el de Argentina y Chile: mientras aquel es «primordial» en un sentido que ninguno del resto de la región lo es, los currículos del Cono Sur presentan los rasgos de combinación de elementos que nos hacen ubicarlos hacia el centro del espacio de posiciones; ii) la del cuadrante inferior-derecho, donde figuran Perú, Guatemala, Brasil y Colombia, aunados por su silencio relativo respecto de los significados de «nación» como principio de cohesión –significado que es cubierto por la referencia a valores universales– y la omisión relativa también respecto a la historia como referente identitario. Adicionalmente, en este cuadrante están los dos casos nacionales (Brasil y Colombia) cuyos currículos prácticamente no tienen objetivos y contenidos referidos a la

[45] Parafraseando a Koselleck, se diría que se trata de currículos que entre los dos modos de ser –el recuerdo y la esperanza–, cuyo entretejido constituye la historia, se centran casi completamente sobre el segundo (Koselleck 1993).

ciudadanía política, enfatizando en su lugar el civismo y la convivencia (o las capacidades relevantes para el *capital social vinculante*).

1. Declive de la nación como referente

El análisis de los siete currículos lleva a concluir que la generación de una conciencia histórica «nacional», en la mayoría de los casos, sigue siendo, como cuando se fundaron los sistemas educacionales en la región, un objetivo curricular relevante. No obstante, esta continuidad, a la luz de las preguntas respecto a los factores que, desde la escuela, fortalecen o debilitan la cohesión social, se observa una tendencia importante que juzgamos necesario tematizar.

La definición de la comunidad respecto a la cual niños y jóvenes son educados para que la sientan como propia, y a la que deben su adherencia y lealtad, sin duda que ha sido una de las tareas centrales y clásicas de la escuela. Históricamente, el referente crucial para esta construcción escolar de identidad ha sido la *nación*.[46] Los currículos de la década de 1990 en Latinoamérica se ubican claramente en otra perspectiva respecto a la nación, el Estado y el patriotismo. Llama a reflexión cuán tenue es la presencia de la nación como referente de lo colectivo en los currículos del cuadrante inferior-derecho, y cuán problemática puede ser esta ausencia, porque si no hay una construcción cultural de la nación en el sistema escolar, en su sentido más profundo de comunidad de origen y destino, se está ante el riesgo de tendencias disgregadoras de *lo común*, fuertemente presentes tanto en la lógica del mercado como en el clima cultural valorizador de la diversidad.

Lo que ha sustituido a la nación como referente del imaginario común en los currículos escolares apunta, simultáneamente, más abajo y más arriba: «más abajo», en el sentido de grupos sociales, de base local o étnica; y «más arriba», en el sentido de que la Declaración de los Derechos Humanos, en su universalidad y precedencia sobre las definiciones de Estados particulares, redefine el *locus* de la regulación moral de la política, subordinando la nación a la humanidad.

Este «deslizamiento hacia lo universal»[47] tiene una génesis más global que la de contextos regionales y que la de los países en que se basa este análisis. Un

---

[46] «La nación es un arco de solidaridades, una construcción política e ideacional que postula la existencia de un 'nosotros' que entraña un reclamo de lealtad por encima y más allá de otras identidades e intereses y que, si ya no la tiene, frecuentemente busca asentarse o definirse en un territorio delimitado por el Estado» (O'Donnell 2004:165).

[47] Expresión de Francois Audigier al analizar el currículo para la ciudadanía de Francia: el *deslizamiento hacia la universalidad* hizo que en Francia, la patria, la nación, no fueran referencias sistemáticas, obligadas del currículo (Audigier 1999).

examen comparativo reciente de tendencias del currículo para la ciudadanía en Europa y Asia detecta un cambio en el modelo del buen ciudadano: de uno basado solamente en normas colectivas nacionales a uno crecientemente basado en normas transnacionales. El análisis de los currículos y libros de texto sobre ciudadanía en Europa y Asia llevó a concluir que:

> …(hay) un giro en el modelo del buen ciudadano. Si antes ese modelo se basaba solamente en las normas nacionales colectivas, ahora se basa cada vez más en las normas transnacionales, tal como lo reflejan tanto el caso europeo (…) como el asiático (…). El cambio sustituye una enseñanza de Educación Cívica e Historia centrada en la nación, por una en que los derechos humanos, la democracia y la diversidad son los orientadores para la vida pública. La formación ciudadana destaca la enseñanza de estos valores de amplio alcance en lugar de las estructuras y los procedimientos administrativos de los Estados nacionales y locales, que solían dominar los currículos anteriores. (Soysal y Wong 2008:146)

La conjunción de influencias globales, como las aludidas, con historias nacionales y desarrollos específicos de los campos educativos del caso, conforman un entretejido complejo que nítidamente está produciendo en los currículos de los países una transición de vastas implicancias para las bases culturales de la cohesión social. Más allá de las diferencias sistemáticas observadas, hay un cambio de fondo respecto a cómo se han respondido tradicionalmente dos interrogantes nodales: ¿cuál es el núcleo simbólico común que une a los diferentes?, ¿cómo se prepara para interactuar con los distantes? El declive de la nación como referente interroga sobre el poder vinculante de sus reemplazos (valores universales como los derechos humanos o ciudadanía global). Adicionalmente, la omisión respecto a las instituciones políticas y la ciudadanía de varios de los currículos nacionales estudiados interroga frontalmente sobre su funcionalidad para la cohesión en contextos democráticos.

La convicción que anima a estas reflexiones es que los países no están obligados a optar entre unidad nacional y diversidad cultural y que la construcción de capital social (en el marco del proceso educativo) no tiene por qué circunscribirse al denominado *capital puente*, que se sustenta en relaciones de confianza entre grupos (al interior de una nación), pues el desarrollo del *capital vinculante*, que se funda en, o resulta de, relaciones de confianza intragrupo, es tan importante como aquel.

La duda que queda, al arribar a esta conclusión, es la pertinencia del enfoque descrito, para avanzar a sociedades más inclusivas. La cohesión social, en un sentido societal, privilegia el *capital puente*, porque este se hace cargo de edificar confianzas a gran escala que abarcan al conjunto de la comunidad imaginada,

nacional. El *capital vinculante*, en cambio, que crea confianzas a microescala (el grupo étnico, por ejemplo), puede convivir, y de hecho así ha sido, con altos niveles de desconfianza y fragmentación social.

Habida cuenta de lo anterior, pareciera que no da lo mismo el tipo de referente simbólico, comunitario, sobre la base del cual inculcar y apropiar la identidad colectiva. La nación, en su dimensión constructiva, integradora, sigue proyectándose como una guía fundamental para recrear experiencias y orientar expectativas que resulten trascendentes –por situarse más allá de nuestros intereses particulares– y significativas –por su capacidad para comunicar lo que un «otro significativo», la comunidad nacional, ha definido como intrínsecamente positivo.

Hoy en día, en el medio escolar, la reivindicación de la nación se encuentra mucho más matizada que en otros momentos del desarrollo curricular. De hecho, expresiones como «amor a la patria», o la participación en actos cívicos (para conmemorar una efeméride o a un héroe) se perciben trasnochados y alejados de lo que debiera ser la función principal de la escuela: «desarrollar habilidades críticas, como lo demandan los objetivos disciplinares» (Carretero 2007:219).

El ritual cívico, dice Carretero, genera una comprensión «forzada y precoz» de la historia en sujetos que no han logrado, todavía, adquirir capacidades cognitivas fundamentales como la secuencialidad y la historicidad. No sirven, por tanto, para aprender historia, más bien dificultan su aprendizaje, toda vez que contribuyen a deformar la realidad pasada mediante estereotipos.

Tiene razón Carretero, solo si concordáramos en que el objetivo de la escuela se agota en el desarrollo de capacidades críticas. No obstante, sabemos que esta no es la única función que cumple la escuela. La construcción de un capital simbólico común, fundamental para el sostenimiento de la comunidad, es también parte de su función básica, el cual está en una relación de tensión con el desarrollo de competencias críticas.

En este sentido, y respecto de las observaciones críticas de Carretero acerca de los rituales cívicos, nos preguntamos si se podría prescindir de ellos. Esta interrogante proviene de una cuestión previa, que Ricoeur formula en los siguientes términos: «¿podemos imaginar una comunidad sin la celebración de su propio nacimiento en términos más o menos míticos?». Para este autor, el «recuerdo permanente de los padres fundadores y de los hechos fundadores de un grupo» es algo que sobrepasa las pretensiones de legitimidad de una autoridad, pues actúa «como una estructura ideológica que puede funcionar como estructura integradora» (Ricoeur 2001:282)

En este contexto, se comprenden mejor las advertencias realizadas por Peña, quien sostiene que la escuela está en una paradoja: «transmitir ciertas formas de representación» y, a la vez, «formar a los niños y jóvenes en las rutinas y los métodos de la reflexividad y de la duda». A su juicio, esta paradoja no se enfrenta optando por lo segundo para desechar lo primero (como quisiera Carretero), sino asumiéndola, cuidando, por lo tanto, de no «exagerar la reflexividad hasta el punto de hacer contingentes todos los puntos de vista y relativos todos los contenidos (…) la escuela –no deben olvidarlo los educadores– no es un jardín de dudas» (Peña 2007:39).

Para este enfoque, tan importante como la formación en una visión y capacidades críticas, es la formación –intelectual y moral; cognitiva y afectiva– en el aprecio y lealtad a una comunidad nacional, su historia e instituciones. Comunidad que alude a un «nosotros» que en esta fase histórica sigue siendo nacional y que exige un relato donde todos tengan cabida; un nuevo relato entonces, más cercano a la noción de «nación cívica» (y de patria), que a la de «nación civilizada», excluyente y negadora de los aportes, que en virtud de situaciones históricas concretas, formularon los sujetos populares en los albores de la independencia.

En resumen, sin desconocer las ventajas de una historia que inicie en la crítica, cabe preguntarse qué viene después de ella, o con ella, porque entendemos que la mirada crítica, que todo lo disuelve, no puede ser el *desideratum* de la formación ni la única orientación para el formador. Se requiere de síntesis, expresadas en relatos, nuevos relatos por cierto, que convoquen a realizaciones colectivas y que fortalezcan los vínculos al interior de esa «comunidad imaginada» –no solo razonada– que llamamos nación (Anderson 1983, 2006)

2. Jóvenes, currículos y política democrática

El desencanto de los jóvenes con la política, corriente que es mundial en la cultura globalizada (World Bank 2006), junto con la disminución objetiva de los poderes de aquella frente al capital globalizado en el marco del Estado nacional, desafían a la educación a actuar contracorriente para formar en la valoración de la política. Ningún sistema institucional sobrevive sin ser sostenido por una voluntad de vivir juntos, y cuando esa voluntad se pierde, toda la organización política corre el riesgo de desvanecerse (Ricoeur 1984). Sin embargo, como ilustró el análisis de los currículos, pareciera que en más de un país de la región no se está educando para querer los asuntos de la ciudad (la sociedad) en su conjunto, sino para la celebración de la diversidad y el pluralismo sociocultural,

y para apreciar los valores del grupo o comunidad inmediata, por un lado, y del mundo global, por el otro.

El distanciamiento de los jóvenes con la política y la esfera pública debiera ser de especial preocupación para los educadores. De acuerdo con el estudio de opinión sobre la democracia en Latinoamérica, llevado a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2004),[48] la edad es un factor discriminante respecto a orientaciones hacia la democracia. Una proporción significativamente alta de jóvenes del grupo de 16 a 29 años (el grupo con mayor escolaridad de los comparados) tiene orientaciones *no-demócratas* (28,7%); un 31,2% corresponde a la categoría ambivalentes y un 40,1% manifiesta orientaciones demócratas.[49]

La evidencia proveniente de una comparación de conocimiento y disposiciones cívicas entre estudiantes de secundaria de Colombia, Chile y Estados Unidos, patrocinado por la Organización de Estados Americanos, muestra que los jóvenes en el presente participan mayoritariamente en organizaciones comunitarias y solidarias, a la vez que manifiestan su desconfianza y distancia respecto a las instituciones y la participación política. Su compromiso social está desconectado de la valoración y el compromiso con la política y los procedimientos y exigencias de la democracia (Torney-Purta y Amadeo 2004). Un estudio de opinión de fines de la década pasada en Costa Rica, Chile y México, constató la atribución de parte de los jóvenes de un significado diferente a la democracia que la generación adulta: los jóvenes otorgaron importancia a los problemas de la diversidad y la protección de las minorías políticas, mientras la generación adulta identificó democracia con conceptos de orden y competencia electoral (Ai Camp 2001).

Todo indica, en suma, que pareciera necesario velar porque el nuevo énfasis en ciudadanía social (o civismo), que responde además a motivos profundos en la cultura de los jóvenes, como la preocupación por la diversidad y el compromiso solidario con grupos inmediatos (Ai de Camp 2001; Torney-Purta y Amadeo 2004), no vaya en desmedro del tratamiento de objetivos y contenidos referidos a institucionalidad y ciudadanía política.

---

[48] El estudio se basa en una encuesta de opinión respondida por 18.643 ciudadanas y ciudadanos de 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

[49] Los *ambivalentes* son personas con *concepciones delegativas* de la democracia. «Están en principio de acuerdo con la democracia, pero creen válido tomar decisiones antidemocráticas en la gestión de gobierno si, a su juicio, las circunstancias lo ameritan» (PNUD 2004:134).

Conclusión

Examinar las políticas educacionales y la evolución reciente de los sistemas escolares de América Latina desde la perspectiva de la cohesión social, ofrece una nueva mirada sobre ambas: distinta y complementaria en algún sentido de la que arroja la mirada, más frecuente, desde criterios de equidad, y con hallazgos que sugieren pistas nuevas a la investigación, así como también levantan advertencias nuevas a las políticas.

La evolución en la última década y media de los currículos para la educación ciudadana en la región, ¿ha contribuido a la cohesión social de sus sociedades? Desde la perspectiva establecida por nuestro análisis, se constatan tres tendencias problemáticas:

- Los currículos, en general, muestran una tendencia al declive consistente de la presencia de referentes simbólicos fuertes de lo común. Lo más claro al respecto es la tendencia a la sustitución de la nación, sea por omisión o por la referencia a valores universales o globales, y la celebración de la diversidad y lo local, en desmedro de la perspectiva de la integración de la sociedad en su conjunto.
- En varios de los casos nacionales examinados, los currículos no confieren importancia a la educación ciudadana –a la relación con el Estado y la política. Son deficitarios entonces en la formación de conocimientos y disposiciones para formar el *capital social puente*, cuyo debilitamiento o deterioro tiene directas consecuencias negativas para la cohesión social en sociedades diferenciadas y complejas.
- Asimismo, en varios de los casos comparados, la experiencia histórica no parece ser base para la construcción de la identidad y de las solidaridades horizontales, pues el pasado ha sido reemplazado por las expectativas de futuro. Es una interrogante abierta si el poder cohesionador de tal apelación es comparable a la del acumulado histórico de una sociedad.

Dos tipos de evidencia generada por la encuesta ECosociAL-2007 ayudan a visualizar el contexto sociocultural mayor en que trabaja la institución escolar y dan significado adicional a los riesgos para la cohesión social de las tendencias referidas. Primero, el alto nivel de alienación respecto a gobiernos y autoridades políticas que expresan las personas, que más que duplica, para todos los países estudiados, las tasas de exclusión (Valenzuela et al. 2008): desde la perspectiva de la cohesión societal, esto es un riesgo serio que llama a respuestas desde la educación. Segundo, el retroceso de la proporción de «cohesivos» de la generación anterior a la actual, comprobada con precisión para distintos niveles

educativos, tanto por ECosociAL-2007 como por Latinobarómetro. Probablemente, se está frente a efectos socioculturales del tipo de los estudiados por Putnam en *Bowling Alone* –desde el impacto de la TV hasta cambios en el mundo del trabajo, la familia y el reemplazo de una generación más socialmente orientada por una más individualistamente orientada. Ambos tipos de evidencia hablan de necesidades de contrarrestar riesgos para la cohesión que parecen no haberse visualizado, y que ni las reformas curriculares ni las políticas sobre docentes o gestión escolar hasta ahora han abordado explícitamente.

La ausencia o debilidad de la educación ciudadana en algunos países (relación con la institucionalidad estatal y los procedimientos políticos democráticos), y su reemplazo por educación en relaciones de civilidad interpersonal o intragrupal, merece ser estudiada y constituida en tema de discusión y deliberación política. Es difícil exagerar la importancia de hacer esta situación parte del discurso acerca de la educación: especialmente en la arena de políticas públicas como en la de formación de profesores. En contextos de marcada desigualdad social y debilidades institucionales de la política democrática, que caracterizan a muchos contextos nacionales de la región, el contrarrestar desde la educación las profundas tendencias antipolíticas de la cultura de mercado y la aceleración de los procesos de individuación sin contrapesos que la acompañan, nos parece esencial.

Un sistema escolar nacional es el resultado de un enorme proceso de reflexividad sociopolítica mediante el cual una sociedad decide, más o menos cooperativa o conflictivamente, cómo formar a la nueva generación. Es, por cierto, la interrogante más fundamental a la política si nuestras sociedades quieren ir en la dirección estructuralmente modelada por el dinamismo global de la economía y la cultura que la acompaña, o, en su lugar, trabajarán para navegar trayectorias más elegidas y construidas que sobrellevadas. Esto supone contrarrestar el poder de las tendencias que han sido caracterizadas como de riesgo para la cohesión social, y creer en las posibilidades de la apropiación histórica y el dominio de las mismas a través de la política democrática. Respecto de la educación, ella debe tomar en serio, pensamos, la distinción entre nacionalismo y patriotismo, elocuentemente argumentada por el cientista político de Princeton, Maurizio Viroli, quien concluye su reconocido ensayo *For Love of Country*, argumentando un patriotismo sin nacionalismo y demostrando, sobre la base de la historia de su natal Italia, que «patria significa libertad común, que el amor del país es un compromiso generoso que no tiene nada en común con el nacionalismo» (Viroli 2003:168). Para Viroli, «….la elección no es entre cosmopolitanismo y patriotismo, sino entre un patriotismo de la grandeza y un patriotismo de la compasión». Mientras el primero no ve en su propia historia fragilidad ni razones para avergonzarse, y su cultura nacional la

percibe como riqueza amenazada por extranjeros, «el patriota de la libertad y de la compasión»:

> (…) ve un cuadro variado compuesto de momentos transitorios de grandeza y gloria; crímenes y escándalos pasados o presentes; miserias y humillaciones pasadas o presentes. Todo le pertenece; no huye, ni quiere olvidar. Acepta todo, pero no todo tiene el mismo valor o le pertenece de la misma manera. Algunos de los momentos de la historia nacional traen alegría, otros indignación, otros vergüenza –el más distintivo de los sentimientos, a lo mejor, del amor del patriota. (Viroli 2003:165)

Las políticas curriculares de nuestros países debieran considerar con cautela cuáles son las consecuencias probables para la cohesión social de la erosión en la experiencia escolar de los componentes simbólicos fuertes de lo común. Así como discernir cuáles pueden ser estos en las especiales condiciones que adquiere la modernidad reflexiva en Latinoamérica.

Referencias

Ai Camp, R. (2001). *Citizen Views of Democracy in Latin America.* University of Pittsburgh Press.

Anderson, B. (1983, 2006) *Imagined Communities. Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso

Audigier, F. (1999). «Instruction civique, éducation civique, éducation a la citoyenneté. Education aux citoyennetés...Changement du nom. Changement du contenu? Vers une citoyenneté européene.» CNDP, Journées díétude, Paris.

Baron, S., Field, J., and T. Schuller (2000). *Social Capital. Critical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Baumann, Z. (1999) *In Search of Politics.* California: Stanford University Press.

Carnoy, M. (2007). «Improving Quality and Equity in Latin American Education: A Realistic Assessment.» *Pensamiento Educativo* Nº 40.

Carretero, M. (2007). *Documentos de identidad: la construcción de la memoria histórica en un mundo global*. Paidós

CEPAL. (2007). *Panorama Social de América Latina, 2006*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL.

Coleman, J., and T. Hoffer (1987). *Public and Private Schools: The Impact of Communities*. New York: Basic Books.

Colombia (1994). Ley General de Educación. Artículo 5. *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 4 enero-abril. Disponible en: http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a06.htm [27 de noviembre de 2008]

Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995). *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI.* Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Cox, C. (2006). «Construcción política de las reformas curriculares: el caso de Chile en los Noventa.» *Profesorado* Vol. 10 Nº 1, Universidad de Granada.

——. (2002). «Citizenship Education in Curriculum Reforms of the 90s in Latin America: Context, Contents and Orientations». In F. Audigier y N. Bottani (eds.), *Learning to Live Together and Curriculum Content.* Ginebra: SRED Cahier 9.

Crouch, L., Gove, A. y M. Gustafsson (2007). «Educación y cohesión social.» Documento de Trabajo Proyecto Nacsal, Cieplan-iFHC.

Chile (1990). Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Artículo 10. Disponible en: http://www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/30330.pdf. [27 de noviembre de 2008]

Durkheim, E. (1977). *La educación moral*. Buenos Aires: Editorial Losada.

Fukuyama, F. (1995). *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.

Gajardo, M. (1999). «Reformas educativas en América Latina. Balance de una década.» PREAL Documentos Nº 15, Santiago-Washington.

Green, A., Preston, J. y J. G. Janmaat (2006). *Education, Equality and Social Cohesion: A Comparative Analysis*. New York: Palgrave.

Green, A., Preston, J. y R. Sabates (2003). *Education, Equity and Social Cohesion: A Distributional Model* (Wider Benefits of Learning Research Report Nº 7). London: Institute of Education, U. of London.

Guatemala. Ministerio de Educación (2005). «Currículum Nacional Base.» Disponible en: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/COPs/News_documents/2006/0604Guatemala/MINIEDUC_Guatemala_Basic_Curriculum_Primary_2_Sp.pdf. [22 de noviembre de 2008]

Guatemala (1997). «Acuerdos de paz: firmados por el gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URMG).» Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.

—— (1991). Ley de Educación Nacional. Decreto Legislativo Nº 12-91.

Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.

México (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006. Por una Educación de buena calidad para todos: un enfoque educativo para el siglo XXI*. Disponible en: http://mail.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/handle/20050101/1112 [20 de noviembre de 2008]

México (1993). Ley General de Educación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 13 de julio.

México-SEP (1993). «Plan y programas de estudio.» Disponibles en: http://www.iea.gob.mx/sistemaeducativo2007/pdf/plan_primaria.pdf. [20 de noviembre de 2008].

Meyer, J. W. (2008). «Los modelos mundiales, los currículos nacionales y la centralidad de lo individual.» En A. Benavot y C. Braslavsky (eds.), *El conocimiento escolar en una perspectiva histórica y comparativa. Cambios de currículos en la Educación primaria y secundaria*. Buenos Aires: Granica.

Ministerio de Cultura y Educación/Consejo Federal (1995). *Contenidos Básicos Comunes para la Educación General Básica*. Disponible en : http://www.me.gov.ar/consejo/documentos/cf_documentos.html. [20 de noviembre de 2008]

Ministerio de Educación (2005). *Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular Proceso de Articulación*. *Fundamentos y Orientaciones*. Disponible en: http://www.

minedu.gob.pe/normatividad/reglamentos/DisenoCurricularNacional2005FINAL.pdf. [27 de noviembre de 2007]

Ministerio de Educación (2004). *Diseño Curricular Básico de Educación Secundaria de menores.* Disponible en: http://ciberdocencia.gob.pe/index.php?id=540&a=articulo_completo [27 de noviembre de 2008]

Ministerio de Educación (2002). *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de Educación Básica. Actualización 2002.* Disponible en: http://www.curriculum-mineduc.cl/curriculum/marcos-curriculares/ [27 de noviembre de 2007].

Ministerio de Educación (1999). *Programa de Estudio Sexto Año Básico, Estudio y Comprensión de la Sociedad.*

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología/Consejo Federal de Cultura y Educación (2005). *Núcleos de Aprendizajes Prioritarios: 2° ciclo EGB/Nivel primario. 4°, 5° y 6° años.* Ciencias Sociales. Disponible en: http://www.me.gov.ar/curriform/publica/nap/nap_egb2.pdf. [20 de noviembre de 2008].

Ministerio de Educación Nacional (2002). *Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas* Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/propertyvalue-30973.html Última consulta: [27 de noviembre de 2008]

Ministerio da Educaçâo e do Desporto (1998). *Parámetros Curriculares Nacionais. Tercero e Cuarto Ciclos do Ensino Fundamental. Historia.* Disponible en: http://www.mec.gov.br/sef/estrut2/pcn/pcn5a8.asp. [27 de noviembre de 2008].

O'Donnell, G. (2004). «Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión.» Texto preparado para el proyecto «La democracia en América Latina», PNUD-Universidad de Notre Dame.

Peña, C. (2007). «Educación y ciudadanía: los problemas subyacentes». *Pensamiento Educativo* Vol. 40 Nº1.

PNUD. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. New York y Buenos Aires: PNUD.

PREAL. (2006). *Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Santiago-Washington: PREAL.

Putnam, R. (2000). *Bowling Alone*. New York: Simon & Schuster.

Renan, E. (1996). «What is a Nation?» In G. Eley and R. Grigor Suny (eds.), *Becoming National*. New York-Oxford: Oxford University Press.

Ricoeur, P. (2004). «Projet universel et multiplicité des héritages, en Ou vont les valeurs? Entretiens du XXIe Siécle II.» UNESCO publication chapter Nº136615.

——. (2001). *Ideología y utopía.* México: Editorial Gedisa.

——. (1984). Educación y política: de la historia personal a la comunicación de libertades. Buenos Aires: Editorial Docencia.

Romero (2004). *La Argentina en la escuela: la idea de nación en los textos escolares.* Ed. Siglo XXI.

Sorj, B. y E. Tironi. (2007). «Cohesión social: una visión desde América Latina. Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes». (*Pensamiento Iberoamericano*, Vol. 1).

Soysal, Y., y S. Wong. (2008). «Educando a futuros ciudadanos en Europa y en Asia.» En A. Benavot y C. Braslavsky (eds.), *El conocimiento escolar en una perspectiva histórica y comparativa. Cambios de currículos en la Educación primaria y secundaria*. Buenos Aires: Granica.

Tironi, E. (ed.) (2008). *Redes, Estados y mercados*. Santiago de Chile: Uqbar Editores, Colección Cieplan.

Torney-Purta, J., y Jo-Ann Amadeo. (2004). *Fortaleciendo la democracia en las Américas a través de la educación cívica: un análisis empírico que destaca las opiniones de los estudiantes y los maestros*. Washington, D.C: Organización de los Estados Latinoamericanos.

Valenzuela, E., Schwartzman, S., Biehl, A. y J. S. Valenzuela. (2008). *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar Editores, Colección Cieplan.

Vázquez (1996) «La modernización educativa (1988-1994)». *Historia Mexicana.* Colegio de México XLVI:4.

Viroli, M. (2003). *For Love of Country. An Essay on Patriotism and Nationalism*. New York: Oxford University Press.

Wineburg, S. (2001). *Historical Thinking and other Unnatural Acts: Charting the Future of Teaching the Past*. Philadelphia: Temple University Press.

World Bank. (2006). «Development and the next generation.» The World Bank, World Development Report 2007.

Capítulo 7

EDUCACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL*

Luis Crouch, Amber Gove, Martin Gustafsson

Introducción: ¿por qué nos debe interesar la cohesión social en relación con la educación?

Los términos de referencia de este trabajo los propone Cox (2007), texto en el que deja manifiesta una de las preocupaciones fundamentales sobre la educación y la cohesión social: ¿cómo es que «la estructuración socioeconómica de la educación escolar, observada a través de la distribución del acceso, permanencia, logros en años de escolaridad y –en la medida que permitan los datos de pruebas nacionales e internacionales existentes– logros en términos de aprendizaje de la misma» puede contribuir a la cohesión social?

Puesta de la forma en que está la pregunta-título para esta sección, nuestra interrogante puede parecer arrogante. Podría parecer que no le hemos acordado respeto intelectual a los términos de referencia de nuestro propio trabajo. O podemos parecer impertinentes: tal vez la cohesión social nos debe parecer un *desiratum* social que no hay que defender. Pero, si se decide (si decidimos) que hay un problema de cohesión social, y que el Estado o la sociedad «tienen que hacer algo», este «algo» probablemente va a implicar gastar recursos. No debemos ser ingenuos. Al pedirnos a nosotros mismos este trabajo, *ya* estamos gastando recursos, y apenas hemos comenzado. Si se van a seguir gastando recursos, eventualmente habrá que seguir convenciendo a los economistas y a los políticos de que el gastar estos recursos en «hacer algo» por la cohesión social vale la pena. Luego, nos parece importante como punto de partida, explicar el porqué a un grupo de economistas el tema les ha parecido suficientemente intrigante como para que les dediquen su tiempo.

---

* Trabajo preparado para el proyecto Nueva Agenda para la Cohesión Social en América Latina. Cieplan-iFHC-Unión Europea.

En ese sentido nos parece que tenemos que responder a tres preguntas fundamentales, y por ahí comienza nuestro trabajo. En primer lugar, queremos ver si la cohesión social por lo menos se correlaciona fuertemente con algunos factores tal vez menos abstractos y menos reducibles, como el bienestar material o la felicidad autodeclarada de los individuos y (con menos importancia, ya que no se le puede preguntar a un país si es feliz) de los países. De ser cierto, esto le daría valor «independiente» al concepto como algo que «merece» nuestra atención como meta. Pero esto no basta. En segundo lugar, queremos estar seguros de que lo que estamos llamando «cohesión social en la educación» no es fácilmente remitible a otros factores «causales». ¿Hay algo *medible*, tangible (aparte de lo puramente especulativo o teórico) a lo que uno no puede acercarse sin el concepto de «cohesión social», y es esto algo para lo cual no existen otras variables que la «expliquen»? Vale decir, ¿es esto de la cohesión social en educación algo no bastante bien explicable, en referencia a otras cosas –como la desigualdad– que *ya* nos estaban preocupando y sobre las cuales *ya* estamos trabajando? ¿Realmente tenemos que empezar a preocuparnos de *otro problema más*? La tercera pregunta es: «¿hay algo que se pueda hacer en torno a la cohesión social?» Si la respuesta a la primera pregunta es «sí,» entonces el concepto *merece* trabajo como meta social; si la respuesta a la segunda pregunta es también «sí,» entones *requiere* trabajo porque no hay otra forma de entrarle; y si la respuesta a la tercera pregunta es por igual, entonces el trabajo puede llegar a algo, tiene sentido práctico. La hipótesis que trataremos de defender, como punto de arranque, es que la respuesta a todas las preguntas es, efectivamente, «sí». En lo que sigue, le daremos más énfasis a algunos de estos aspectos que a otros.

Sin embargo, no podemos evitar caer en la tentación de sugerir que, aun para los economistas, por lo menos para los economistas con valores democráticos y decentralistas, pero interesados en la gestión estatal eficiente (aparte de la equidad, que por ahora no entra al caso), hay un caso *prima facie*, puramente teórico, a favor de la cohesión social, y del tratar de «trabajarla», que va como sigue: la cohesión social tiene elementos muy prácticos relacionados con el crecimiento y desarrollo.

Gradsten y Justman (2000) en un análisis teórico muestran que las sociedades con mayor cohesión tienen menores costos de transacción. Easterly et al. (2006) muestran que las sociedades cohesivas crean mejores instituciones y generan más crecimiento económico. De acuerdo con sus estudios empíricos, las sociedades con una clase media más grande y con pocas diferencias étnico-lingüísticas tienen «mejores» instituciones y funciones, incluyendo más libertad cívica, instituciones más efectivas, menos corrupción y más transparencia. Estas características institucionales, por tanto, generan más crecimiento económico. Heyneman (2000) opina algo parecido al decir que una de las funciones principales de la educación es el faciltar la cooperación social y el reforzamiento de

los contratos entre los individuos. Esta literatura, nos parece, se puede resumir de la siguiente forma: se podría argumentar que hay varios modelos de toma de decisiones sociales. En primer lugar, naturalmente, hay modelos autocráticos, ya sean relativamente tradicionales (dictaduras tradicionales, oligarquías) o de un estilo relativamente benévolo y tecnocrático –bajo estos modelos ha trabajado la humanidad por varios milenios, por lo menos desde la creación del Estado, y en las sociedades-Estado (no, naturalmente, en las agrupaciones humanas sin la institución del Estado).

Cuando entramos a los modelos de toma de decisiones más democráticos en sociedades-Estado, nos topamos con varias subopciones. En un extremo podemos proponer que existe un modelo en el que el pueblo democráticamente revela sus preferencias en formas relativamente «eficientes», como la votación periódica y la representación legislativa republicana, pero delega el análisis de políticas y la ejecución de estas a una rama ejecutiva relativamente tecnocrática y cerrada. Es el modelo democrático «tradicional» de los países desarrollados y democráticos con Estados relativamente centrales y eficientes en la entrega de servicios (tal vez la Francia napoleónica sea el ejemplo canónico, que hemos tratado de imitar en América Latina, con poco éxito). Esto (el que exista una rama ejecutiva que ejecuta sin conversación excesiva, una vez que se ha tomado la decisión parlamentaria), se podría argumentar, puede parecer eficiente y ejecutivo, porque reduce los costos de transacción. Pero también es empobrecedor, en cierto sentido, porque es posible proponer que el ser humano no percibe las transacciones necesarias al funcionamiento de la *res publica* como un mero costo, sino que, al contrario, goza de estas transacciones. (En términos económicos, se diría que los seres humanos tienen una variable de «participación», o «transacción social», en su función de utilidad: tal vez simplemente *les gusta* el participar, transar, mercadear, intercambiar, tanto en el mercado de cosas como en el mercado de ideas y políticas y la solución de problemas comunes.) Y no solamente es empobrecedor, sino que, como no hay que defender, el problema clásico de la agregación de preferencias se alivia con una gestión pública relativamente descentralizada y participativa, aunque claro, esto también tiene costos (pérdidas de economías de escala, posibles pérdidas de equidad, etc.).

Para un economista, los costos de las reuniones, la indecisión, las tensiones necesarias para tomar una decisión colectiva son un puro costo, porque lo que se persigue es la entrega eficiente del servicio en cuestión, y esto se logra al reducir los costos de la entrega, incluyendo los costos de transacción y deliberación. Esto se resume con la crítica a la participación excesiva, donde se pregunta pícara –e hipotéticamente–, «¿realmente tenemos que tomar un voto comunitario entre los padres para decidir la marca de papel higiénico que se va a comprar este mes en la escuela Nº. 4.517?». Pero para los políticos y politólogos, lo que el economista ve como un puro costo de transacción, puede tal vez ser un

factor que, en sí, crea utilidad o «goce» humano. Como hemos visto, es muy probable que a los humanos simplemente les *gusta* reunirse y resolver problemas colectivos (al igual que a muchos les gusta transar y regatear en los mercados), naturalmente dentro de ciertos parámetros, ya que a poca gente le place tener que transar y votar, precisamente, y por ejemplo, sobre la marca de papel higiénico o pintura de paredes a ser usados en la escuela de sus hijos. Es aquí donde entra la cuestión de solidaridad o cohesión como factor de eficiencia, y donde el goce de los comunitaristas se puede reconciliar con la preocupación del economista o ejecutivo con la eficiencia de la decisión y gestión públicas. Es posible proponer que cuando hay altos niveles de cohesión y solidaridad en una sociedad, ocurren dos cosas que ayudan a resolver la tensión entre la participación y la gestión ejecutiva. En primer lugar, las decisiones y la ejecución por una rama ejecutiva, tomadas por una burocracia tecnocrática sobre la base de votaciones periódicas, más facilmente reflejarán los deseos colectivos de la sociedad; es decir, hay menos errores de agregación del deseo colectivo. (Se alivian los clásicos problemas de la agregación de los deseos colectivos que tanto preocupan a los economistas.) Pero esto es lo menos importante. Lo más importante es que mientras mayores sean la cohesión y la solidaridad, *menos cuesta el decidir y ejectuar en forma participativa*. Las decisiones se pueden tomar en forma relativamente rápida, pero participativa, y por lo tanto aun las decisiones relativamente pequeñas se pueden establecer en forma localizada y participativa, sin causar un desgaste de tiempo y energía entre la población. Nos parece, por tanto, que la cohesión y solidaridad son, desde un punto de vista de teoría de la gestión pública, un *desideratum* claro. Desafortunadamente, a pesar de que esto nos parece bastante claro, tal vez no sea un argumento suficientemente fuerte. En todo caso no es suficientemente divertido desde un punto de vista empírico, y no nos permite hacer los numeritos que tanto nos gustan como economistas. Por tanto, pasaremos a ver algunos datos empíricos que nos parecen bastante convincentes en torno a las tres preguntas básicas.

El resto de este trabajo tiene tres partes. Primero analizamos la evidencia sobre la relación entre cohesión social y educación, cuando medimos esta última en cuanto a extensión o «cantidad». Luego pasamos a ver evidencia sobre la base de datos micro sobre la calidad escolar y la cohesión. Finalmente, repasamos alguna evidencia empírica sobre la medida en que se pueda o no se pueda generar –y medir esa generación– sobre la base ya no de la educación en sí, sino del currículo y la forma en que se gestiona la educación.

Se puede anticipar que lo que se encuentra en este trabajo específicamente para América Latina, se corresponde bastante bien con cierta literatura sobre el tema que se ha estudiado a nivel mundial. Ritzen et al. (2002) exploran la correlación entre educación y cohesión social usando datos de PISA, el World Values Survey (Encuesta Mundial de Valores, WVS por sus siglas en inglés), y

los indicadores de desarrollo global del Banco Mundial (World Development Indicators),[1] y encuentran altos niveles de correlación entre la cohesión, la confianza y la educación. Usando datos de países industriales, Green et al. (2003, 2006) hallan evidencia de que la desigualdad educacional tiene un impacto negativo sobre la cohesión, pero los resultados son un poco ambiguos en cuanto a las libertades civiles y las tensiones políticas. A nivel nacional, Green et al. (2006) no encuentran relaciones muy fuertes, lo que concuerda con lo que veremos un poco más adelante. Algunos autores, como Hagendoorn (1999), Pettigrew y Meertens (1995), y Verbeck and Scheepers (1999) (citados por Green et al. 2006) opinan que también es *posible* que la gente educada simplemente esconda sus tendencias antisociales, ya que casi todas las encuestas de este tipo se basan en actitudes autorreportadas y no en comportamientos observados; esta crítica es importante. En forma parecida, como veremos en la cuarta sección, es un poco preocupante que cuando se les pregunta a los jóvenes algo sobre sus actitudes, tienden a ser relativamente «cohesivos», pero se da poca correlación, a veces, entre las autodeclaraciones de cohesividad y los planes concretos de hacer algo realmente cohesivo, como ayudar a alguna ONG. Al igual que lo que se encuentra en este trabajo, una de las conclusiones principales de Green et al. (2003, 2006) apunta a que la distribución de la educación, más que el nivel en sí, tal vez explica o incentiva la cohesión. Este trabajo tiende a sugerir que ambos factores importan.

Un factor relacionado con el concepto de cohesión, pero que no resulta ser exactamente lo mismo y que ha cobrado gran importancia en los últimos años, es el fenómeno de la violencia en las escuelas y colegios. En la última parte de este capítulo se especula un poco sobre la posible relación que pueda haber entre algunos aspectos vinculados con la cohesión social y la violencia escolar.

I. Educación, cohesión, desigualdad: evidencia sobre la base de la «cantidad» de educación

En lo que sigue queremos evitar confirmar nuestras hipótesis principales siendo tautológicos. Si por cohesión social entendemos factores que incluyen a la desigualdad, entonces es evidente que vamos a observar una relación entre desigualdad y cohesión social. También queremos distinguir lo que podríamos llamar la propensión individual a la cohesión social, que llamaremos «cohesividad», para distinguirla del fenómeno propiamente social, la cohesión, que presumiblemente ocurre en una sociedad donde los individuos son cohesivos.

[1] Ver www.worldvaluessurvey.org/, sitio donde hay datos descargables, y www. worldbank.org.

La cohesión en sí es muy difícil de medir sobre la base de datos de encuesta, por definición. Como nuestra base empírica es de encuestas, preferimos usar el vocablo «cohesividad» cuando nos referimos a algo medido a base de resultados de encuestas a individuos. Por estas razones, hemos optado por una definición de la «cohesividad» relativamente estrecha: incluye los aspectos de sentirse integrado o no-excluido, el sentir confianza ante el prójimo concreto (el vecino) y abstracto (la sociedad), y el sentir que uno comparte valores. En comparación con la definición de, por ejemplo, el BID (IDB 2006), que incluye factores del mercado de trabajo y de igualdad, hemos optado por una definición más estrecha que incluye, solamente: i) la confianza que el individuo dice tener en los otros, ii) el sentirse parte de una mayoría (sin tener que definir en qué consiste esta mayoría), iii) el trabajar por cuestiones comunitarias y iv) el orgullo patrio. Estos factores no se correlacionan mucho entre ellos; miden cosas distintas. Se combinaron para crear una variable de «cohesividad» que va de 0 a 4 puntos (ver Anexo).

Cuadro Nº 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS VALORES DE LA VARIABLE «COHESIVIDAD» POR PAÍS Y VALOR DEL ÍNDICE DE COHESIVIDAD

	0	*1*	*2*	*3*	*4*	*Todos*	*3+4*
Argentina	3,5%	24,2%	41,9%	27,4%	3,0%	100%	30,4%
Bolivia	4,4%	27,0%	42,3%	22,9%	3,5%	100%	26,3%
Brasil	7,2%	34,5%	47,7%	9,9%	0,6%	100%	10,6%
Colombia	3,5%	30,6%	41,1%	21,2%	3,6%	100%	24,8%
Chile	2,9%	22,3%	59,7%	13,1%	2,0%	100%	15,1%
Ecuador	4,7%	35,8%	44,6%	13,6%	1,3%	100%	14,9%
México	3,8%	21,7%	42,5%	27,8%	4,2%	100%	32,0%
Costa Rica	2,1%	38,1%	44,3%	13,4%	2,0%	100%	15,4%
El Salvador	3,1%	26,0%	45,0%	23,6%	2,3%	100%	25,9%
Guatemala	1,3%	33,5%	46,4%	17,9%	0,9%	100%	18,8%
Honduras	3,1%	32,0%	50,3%	13,5%	1,1%	100%	14,6%
Nicaragua	1,9%	28,5%	56,9%	11,8%	0,9%	100%	12,7%
Panamá	0,8%	33,1%	47,9%	17,1%	1,1%	100%	18,2%
República Dominicana	1,2%	21,2%	41,8%	29,6%	6,1%	100%	35,8%
Paraguay	2,8%	24,9%	45,6%	23,0%	3,8%	100%	26,8%
Perú	7,0%	35,4%	38,7%	16,5%	2,4%	100%	18,8%
Uruguay	2,5%	20,4%	44,4%	27,8%	4,9%	100%	32,7%
Venezuela	0,4%	14,4%	53,0%	27,6%	4,6%	100%	32,2%

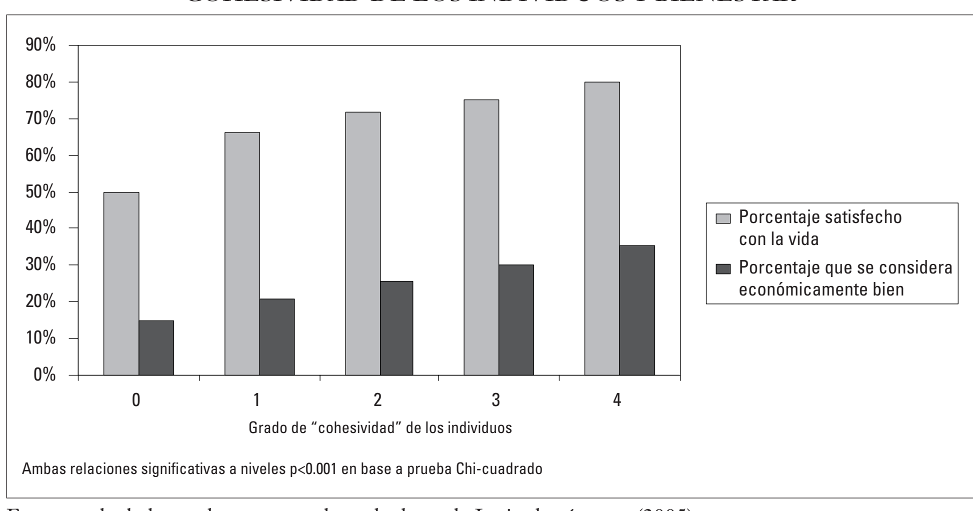
Nota: la variable se construyó como se indica en el Anexo 1 sobre la base de si los individuos entrevistados sienten confianza hacia los otros, contribuyen a causas comunitarias, se sienten parte de una mayoría y tienen orgullo de su país. El puntaje mínimo es 0 –si un individuo no dice poseer ninguna de esas características– y el máximo es 4 –si un individuo las posee en gran o bastante medida (dependiendo de la escala usada por cada una de las cuatro variables originales). El porcentaje de los individuos con un valor 3 ó 4 se usa como índice de cohesividad.
Fuente: calculado por los autores a base de datos de Latinobarómetro (2005).

Al igual que hace el BID, hemos usado la base de datos de Latinobarómetro. El Cuadro Nº 1 muestra la distribución de la variable para cada país, y también el indicador resumen que se construye simplemente tomando los valores 3 y 4 en la escala.

El Gráfico Nº 1 muestra la relación entre la cohesividad y algunas variables más «finales» o menos abstractas: la satisfacción con la vida y el bienestar económico.[2] Este análisis se hace a nivel individual, tomando en conjunto toda América Latina. Esto nos parece mucho más poderoso que el tomar a cada país como una observación. La relación es clara y, en términos de estadística, fuertemente significativa: a mayor cohesividad, mayor bienestar económico y satisfacción con la vida. La búsqueda de una relación «causal» en estas cosas nos parece una quimera. Es posible que la gente más feliz sea más cohesiva, y no que la gente cohesiva sea más feliz, pero esta dualidad no nos parece muy importante. Lo importante es que la cohesividad está bastante relacionada con otros factores menos abstractos y más de «finalidad» que la cohesividad misma.

Gráfico Nº 1

COHESIVIDAD DE LOS INDIVIDUOS Y BIENESTAR



Fuente: calculado por los autores a base de datos de Latinobarómetro (2005).

A nivel de país y tomando como índice de bienestar económico algo «objetivo» como el PIB per cápita, la relación no es nada clara. Algunos de los países más ricos, como Brasil y Chile, tienen niveles promedio de cohesividad ciudadana bastante bajos. Otros más pobres, como Bolivia, tienen índices de

[2] En lo que sigue, se indica en lo general si la relación en cuestión es estadístiamente significativa. En caso de no poderse hacer, esto quedará indicado.

cohesividad el doble de lo que se encuentra en Chile o Brasil. Y algunos ricos también tienen cohesividad relativamente alta, como Uruguay. En fin, no se nota una tendencia central fuerte a nivel de *país*, a diferencia de a nivel de *individuo* sin tener en cuenta a los países.

Otra variable importante de «resultado» podría ser el nivel de confianza de la gente en su gobierno. Las personas con índices de «cohesividad» superiores (que son el 23% de la población) en general tienen 40% más confianza en el gobierno (con alto grado de significación estadística) que el resto. Esto presumiblemente reduce los costos de transacción y de toma de decisiones.

Pensamos se puede concluir, entonces, que la «cohesividad» está, objetivamente, correlacionada con otros factores deseables que tienen que ver con la satisfacción y el bienestar humanos.

Otra gran interrogante es si realmente al medir la «cohesividad» se está midiendo algo igual, o muy parecido, a otros conceptos que ya nos ocupan desde hace mucho tiempo en América Latina, y a los cuales ya les dedicamos bastante esfuerzo. (Para responder a la pregunta: «¿realmente tenemos que empezar a preocuparnos por otro problema más, aun cuando todavía no hemos tenido mucho impacto sobre, digamos, la desigualdad?»). En particular, nos interesa saber si la desigualdad, en varios ámbitos (ingreso, educación), representa «casi lo mismo» que la cohesividad. El Gráfico Nº 2 demuestra que hay una relación relativamente débil entra la desigualdad de ingresos o bienestar económico y la cohesividad, y, por tanto, es probable que sí, precisamente, debemos preocuparnos por la cohesividad, además de la desigualdad. Esto se debe en parte a que la variabilidad relativa en la medición de la desigualdad es mucho menor que en la medición de la cohesividad: el coeficiente de variación (en la muestra relevante) para la desigualdad es solamente 0,08 y para la cohesividad es 0,33. En ese sentido se puede concluir que la desigualdad, a pesar de ser tan alta, no es tan «interesante» como la cohesividad, porque simplemente parece variar tanto en términos relativos (a nivel de país).[3] Pero, no se trata de decidir cuál factor es más interesante. Lo que se quiere demostrar es que, efectivamente, la desigualdad y la cohesividad no son la misma cosa, aunque la relación sea la esperada (a mayor desigualdad, menor cohesividad, r=-0,52).[4]

Es de destacar que hay países con mucho más cohesividad que lo que su distribución del ingreso llevaría a esperar. Bolivia y la República Dominicana son dos casos que sirven de ejemplo. En ambos casos existe mucho más

[3] Para mostrar esto «honestamente» y sin exageraciones gráficas, en el Gráfico Nº 2 y en la Gráfico Nº 3, en que se demuestran estos hechos, se han puesto los dos ejes, de forma tal que tengan el mismo tamaño tanto visual como analíticamente.

[4] Esta relación es significativa al nivel $p<0,05$.

cohesividad de lo que uno esperaría sobre la base de la desigualdad de ingresos, y lo interesante es que esta peculiaridad se muestra sin importar el nivel de desigualdad de ingresos. República Dominicana tiene mucho menos desigualdad de ingresos que Bolivia, pero *ambos* sorprenden igualmente al tener mayor cohesividad de lo que su desigualdad implicaría, como se observa en el Gráfico Nº 2. En otros trabajos sería interesante investigar este fenómeno.

Aparte de la distribución del ingreso es interesante notar la relación que pueda existir entre la desigualdad educacional, entendida sobre la base del coeficiente de Gini de los grados de escolaridad alcanzada (medidos solamente entre los entrevistados de 25 o más años de edad, para evitar el sesgo introducido por los mejores grados alcanzados por los más jóvenes), y la desigualdad de ingresos, medida sobre la base del coeficiente de Gini de la distribución de ingresos. Esta relación, que se muestra en el Gráfico Nº 3, es mucho más débil en el sentido tanto correlacional (r=-0.34) como de pendiente (una pendiente menor) que la relación que vimos entre la distribución del ingreso y la cohesividad, pero tiene la dirección esperada.[5, 6]

Gráfico Nº 2
DESIGUALDAD ECONÓMICA Y COHESIVIDAD

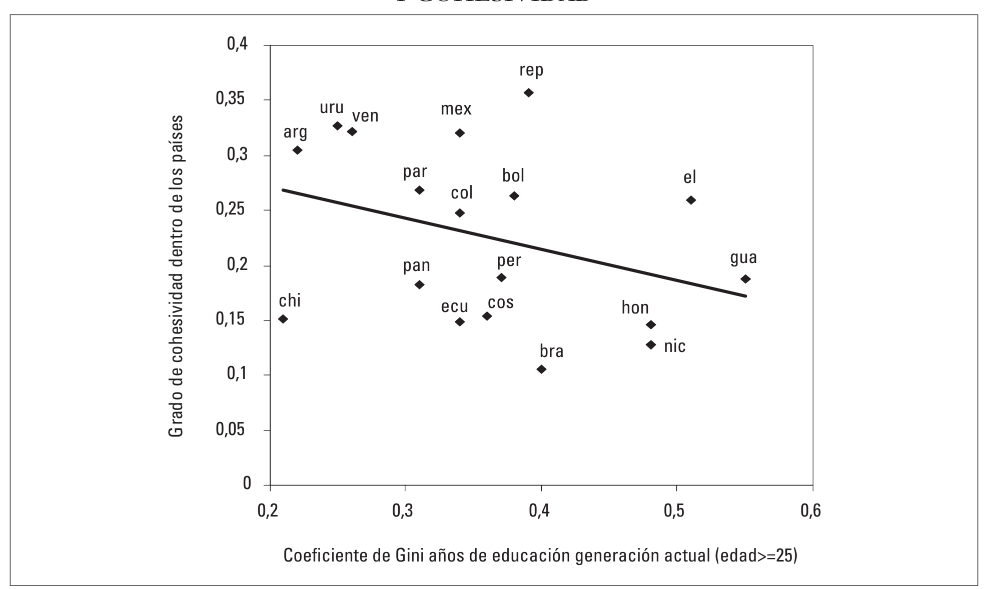
Fuente: calculado por los autores a base de datos de Latinobarómetro 2005 para la medición de la cohesividad y Banco Intermaricano de Desarrollo (2007) para la medición del coeficiente de Gini.

---

5 Notar que ambos gráficos tienen la misma altura en el eje vertical y la misma anchura en el eje horizontal, por tanto la comparación visual de las pendientes es válida.

6 La relación *no* es estadísticamente significativa en los niveles acostumbrados. Hay que tomar en cuenta que para que una correlación de 0,34 sea significativa (al nivel habitual más bajo, o sea, p=0,1), el tamaño de la muestra tendría que ser de 26. Esta muestra tiene solamente 18 países.

Gráfico Nº 3
DESIGUALDAD EDUCACIONAL (BASADA EN GRADOS COMPLETADOS) Y COHESIVIDAD



Fuente: calculado por los autores a base de datos de Latinobarómetro 2005.

La tercera interrogante importante era: «¿se puede hacer algo por la cohesividad?» Esto lo abordamos de dos maneras. Primero, en esta sección queremos explorar la relación que existe entre los niveles de educación en sí y la cohesividad –la idea de que la educación en sí, tal vez sin importar el que conscientemente trabaje sobre la cohesividad, ayuda a generar cohesividad. Segundo, en la tercera sección de este trabajo, analizamos algunas ideas sobre cómo la calidad de la educación está correlacionada con la cohesividad y, en la cuarta sección, vemos algo sobre cómo medir si los sistemas inculcan los valores, en el sentido curricular, o sobre la base del manejo democrático de las escuelas, y cómo esto puede ir *explícitamente* generando cohesividad, como meta social. La relación entre niveles de educación y cohesividad se muestra muy claramente en el Gráfico Nº 4.

La buena noticia es que hay una relación clara entre los grados de educación cursados y el nivel de cohesividad. Pero, lo interesante (y la mala noticia, en cierto sentido) es que no es hasta la educación universitaria, o por lo menos secundaria-alta, donde se nota una relación que no es solamente estadísticamente fuerte, sino sustantivamente fuerte, entre educación y cohesividad. Es posible que esto sea resultado de una sola encuesta –Latinobarómetro, pero el proyecto para el cual se elaboró este documento también trabajó con su propia encuesta y base de datos, ECosociAL-2007, similar a Latinobarómetro y al World Values Survey,

con una muestra de unas 1.400 personas en cada uno de los siete países.[7] ECosociAL-2007 arroja casi *exactamente* los mismos resultados que Latinobarómetro, tal como se puede juzgar sobre la base del Gráfico Nº 5. (A partir de ECosociAL-2007 no es posible desagregar por años de educación en todos los países, pero no es relevante, ya que los resultados son casi iguales en todos los casos.)

Gráfico Nº 4

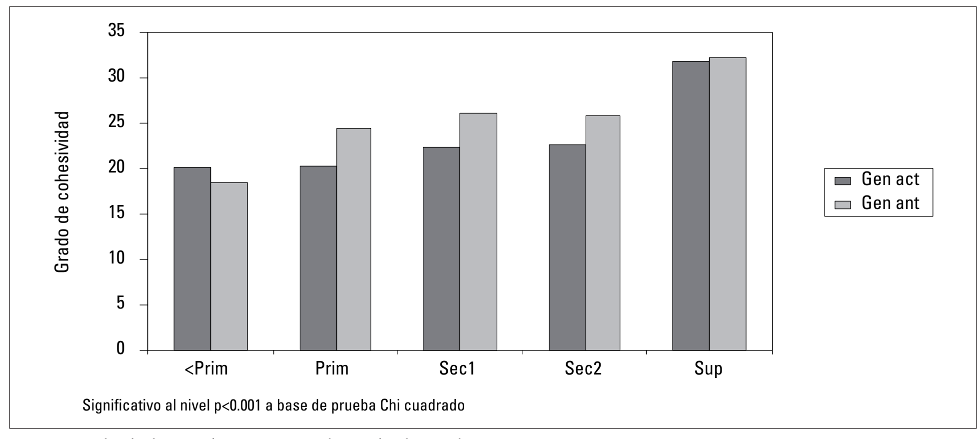
RELACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y COHESIVIDAD

Relación significativa al nivel p<0.001

Fuente: calculado por los autores a base de datos de Latinobarómetro 2005.

Gráfico Nº 5

EDUCACIÓN Y COHESIVIDAD (VERSIÓN 2)



Fuente: calculado por los autores a base de datos de ECosociAL-2007.

7 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú.

Una virtud de la base de datos ECosociAL-2007, a diferencia de Latinobarómetro y del World Values Survey, es la mayor desagregación de los factores que se pueden usar para construir estos índices de cohesividad. Por ejemplo, sabemos ahora, a base de ECosociAL-2007, que uno de los componentes de la cohesividad, la tendencia a participar en organizaciones, no siempre aumenta con la educación: todo depende de qué organización se trate. Por ejemplo, tal vez como ha de esperarse, la participación en organizaciones religiosas disminuye fuertemente con la educación, pero la participación en las asociaciones profesionales y sindicatos y (significativamente, creando un círculo virtuoso) asociaciones de colegios y escuelas. Esto queda ilustrado en el Gráfico Nº 6.

Gráfico Nº 6

PARTICIPACIÓN Y EDUCACIÓN POR TIPO DE ORGANIZACIÓN

Significativo al nivel p<0.001 a base de prueba Chi cuadrado

Fuente: calculado por los autores a base de datos de ECosociAL-2007.

De todos los factores en el índice de cohesividad construido a base de los datos de ECosociAL-2007, los que mostraron mayor correlación positiva con la educación fueron la confianza política en general (o el sentido de obligación), expresada sobre la base de la tendencia a votar siempre, y la tendencia a participar en organizaciones vinculadas con colegios y escuelas. Los dos factores más negativos en cuanto a la relación cohesividad-educación fueron la tendencia a participar en organizaciones religiosas y el orgullo patrio.

Otro hecho bastante interesante, que se aprecia en el Gráfico Nº 4, es que los entrevistados con un nivel de educación relativamente bajo (tercer grado, por ejemplo) tienen un *menor* nivel de cohesividad en comparación con los entrevistados cuyos *padres* tienen ese nivel de educación (estas personas

normalmente presentan, ellos mismos, un nivel de educación más alto que el de sus padres). Así, las personas cuyos *padres* detentan el grado de educación x, tengan estas personas el grado de educación que sea, muestran menos cohesividad que las personas cuyo propio grado de educación es x, si x es relativamente bajo. Esta diferencia, por ejemplo cuando $x=3$, es ligeramente significativa en un sentido estadístico, con $p<0,10$ pero $p>0,05$). Se advierte en el Gráfico Nº 5 que exactamente la misma relación se puede ver con los datos de ECosociAL-2007 y Latinobarómetro: la gente que en esta generación tiene el mismo nivel de educación que gente en la generación anterior, sienten menos cohesividad, con excepción de los niveles más bajos y más altos: es un patrón a destacar que ya dos encuestas confirman.

¿Esto implica que hay un «desgaste» en la capacidad de la educación para impartir cohesividad? La evidencia sugiere que no. Para explorar esta posibilidad en una forma más directa, estudiamos el grado de cohesividad en función *directa* de la diferencia entre los grados de educación de los entrevistados y sus *propios padres*, no la gente en la generación anterior con igual nivel de educación. En el eje horizontal, en el Gráfico Nº 8, mostramos la diferencia entre la educación de los entrevistados y la de sus padres. Hay algunos casos de padres con educación universitaria e hijos sin educación (-17), o varias combinaciones parecidas (padres con 12 grados de educación e hijos con 4 (-8), etc., y, del lado contrario, padres sin educación con hijos con educación universitaria (17) o con 4 años de educación con hijos con 12 (+8), y cualquier combinación de este tipo. Vemos que cuando los hijos tienen más educación que sus padres, el grado de cohesividad sube, pero también, fenómeno interesante, cuando tienen menos. Pero en términos estadísticos, la relación es, en general, levemente positiva, o chata. La forma en «U» de la gráfica no nos debe confundir, ya que tanto las diferencias en el eje horizontal como los niveles de cohesividad en el eje vertical, no son variables continuas; cada punto en la gráfica representa muchísimos individuos y hay mucho más individuos a mano derecha que a mano izquierda en la gráfica; luego, el aspecto positivo (pendiente subiendo de izquierda a derecha) domina ligeramente. El tamaño de las burbujas es proporcional al número de individuos en cada nivel de movilidad educacional. Al ser las burbujas a mano derecha más grandes que las burbujas a mano izquierda, podemos ver que la movilidad es positiva. Y, al ser las burbujas a mano derecha y hacia arriba más grandes que a mano izquierda hacia abajo, podemos observar que hay una pendiente positiva, en términos estadísticos. No deja de fascinar el hecho de que, si se hace caso omiso al número de individuos en cada «celda» del espacio de coordenadas, se pueda ver una «U», vale decir, que los individuos con bastante menos educación que sus padres también tengan mayor cohesividad. Esto debería ser tema para otra investigación.

Los datos de ECosociAL-2007 no confirman la relación observada en este gráfico –pero tampoco la contradicen: simplemente no se observa relación.

Gráfico Nº 7
MOVILIDAD EDUCACIONAL INTERGENERACIONAL Y COHESIVIDAD

Fuente: calculado por los autores a base de datos de Latinobarómetro 2005.

Ahora bien, en general, el efecto mediante el cual las personas educadas son más cohesivas, combinado con el hecho de que en América Latina ha habido un gran aumento generacional en los niveles de educación, domina el efecto anteriormente mencionado que implica menos cohesividad cuando la diferencia intergeneracional es muy alta. La realidad es que, entre las personas cuyos padres tenían seis o menos grados de educación, el aumento en grados completados de una generación a la otra ha sido de 3,8 grados, o 243%. Aun así el efecto es relativamente leve. Estimando tentativamente el impacto de cuatro grados más de educación, sobre la base del Gráfico Nº 4, podemos ver que cuatro grados podrán aumentar la cohesividad en, como máximo, un 0,02 (en una escala que va de 0 a 1). (Tómese en cuenta que el porcentaje de personas que son «cohesivos» es 23%. Aumentar esto en dos puntos porcentuales a base de cuatro grados más de educación es algo, pero no gran cosa.) Esta relación es, por tanto, leve.

En todo esto se podría pensar que hay un efecto generacional. Tal vez la gente con mayor edad es más optimista o más cohesiva –tal vez formaron sus valores en un mundo anterior al de la globalización y la penetración de medios de comunicación más globalizados. De ser esto cierto, se confundiría el efecto edad con el efecto educación. La generación anterior es menos educada. Si es más cohesiva simplemente por efecto generacional, esto podría confundir el efecto educación. En efecto, la gente con más edad es un poco más cohesiva y, naturalmente, es menos educada. Pero esto no afecta la relación notada entre educación y cohesividad. Para cualquier nivel de edad dado, la gente educada tiende a ser más cohesiva.[8] También es cierto que los efectos son multiplicativos: para una persona mayor, el ser educado redunda más cohesividad que para una persona de menor edad, y entre las personas más educadas, los mayores son más cohesivos.

Ya hemos visto que, aparte de los niveles de educación alcanzados, la desigualdad educacional también guarda cierta relación con la cohesividad. La buena noticia, en este caso, es el dramático aumento que ha habido en América Latina en cuanto a igualdad educacional, medida esta sobre la base de los grados cursados. El cambio generacional experimentado ha sido realmente dramático, tal como lo señala el Cuadro Nº 2.[9] El cuadro muestra los coeficientes de Gini de los grados de educación que dicen tener los entrevistados y lo que dicen los entrevistados tienen o tenían sus padres. Naturalmente, hay que desconfiar un poco de la memoria, o del simple conocer que puedan afirmar los hijos sobre los grados completados por sus padres. Aun así, los datos son impresionantes: se experimenta una mejoría del 37% en la igualdad de la distribución de los grados completados de una generación a la otra. (La distribución de la calidad, más allá de la distribución de los grados completados, es un aspecto que vemos en otra sección de este trabajo.) En la generación anterior, la distribución de los grados de educación era más o menos igual o peor que la distribución del ingreso (que oscila, y hace décadas oscila, alrededor de 0,55 en América Latina); hoy la distribución de los grados completados es 20 puntos porcentuales *mejor*

---

8 Es importante reconocer que todos estos efectos son relativamente leves. Aun cuando estadísticamente significativos, los efectos sustantivos no son en gran medida suficientemente altos como para «explicar» la cohesividad. No se trata, en este trabajo, de establecer una teoría de la cohesividad o de buscar una explicación de la cohesividad, sino de ver si hay alguna relación entre la cohesividad y la educación. Por ejemplo, una desviación estándar en el nivel de educación se asocia con 0,08 desviaciones estándar en el grado de cohesividad. Si se habla de cambios masivos, el efecto no es tan leve. Tomando en cuenta que la cohesividad «promedio» es de 0,23, 10 años de educación están asociados con un cambio de 0,06 en el nivel de cohesividad.

9 El nivel de significatividad estadística de las diferencias intergeneracionales entre los coeficientes de Gini no se ha medido, pero a todas luces sería alto.

que la distribución del ingreso. Esto, sin duda, tendría algún impacto sobre la cohesividad. El impacto se puede «leer» a simple vista en el Gráfico Nº 3: una mejoría de 20 puntos en la desigualdad educacional generaría una mejoría de unos 7 puntos en el porcentaje de gente que es «cohesiva». Este impacto no es leve, ya que el porcentaje promedio de «cohesividad» es de 22%. Un aumento de 7 puntos, cuando el promedio es 22, es altamente significativo. En fin, el gran progreso en la distribución de la educación parecería tener un efecto mucho mayor sobre la cohesividad social que el aumento en los *niveles promedio* de educación. Esto se debe, probablemente, a dos razones. Primero, a que la dispersión de los niveles promedio entre las generaciones tal vez diluye un poco la cohesividad (como vimos, si alguien se ha quedado atrás en relación a la generación anterior en general –aunque no en relación a sus propios padres– tiene menos cohesividad) y, segundo, al hecho de que los niveles promedio de educación en América Latina no han llegado a los niveles de secundaria-alta o universitarios, que son los niveles que parecen tener el mayor impacto (ver Gráfico Nº 4).

Cuadro Nº 2
CAMBIOS GENERACIONALES EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA EDUCACIÓN

	Coef. de Gini grados de educación generación padres	*Coef. de Gini grados de educación generación actual*
Argentina	0,47	0,22
Bolivia	0,74	0,38
Brasil	0,56	0,4
Colombia	0,55	0,34
Chile	0,44	0,21
Ecuador	0,47	0,34
México	0,60	0,34
Costa Rica	0,53	0,36
El Salvador	0,62	0,51
Guatemala	0,72	0,55
Honduras	0,72	0,48
Nicaragua	0,74	0,48
Panamá	0,54	0,31
República Dominicana	0,59	0,39
Paraguay	0,45	0,31
Perú	0,67	0,37
Uruguay	0,41	0,25
Venezuela	0,63	0,26
Promedio	0,58	0,36

Fuente: calculado por los autores a base de datos de Latinobarómetro 2005.

Un hecho notable en el Cuadro Nº 2 es que, aunque ha habido progreso en los países con enorme desigualdad educacional, como Guatemala u Honduras, en estos mismos países la desigualdad educacional *todavía* está al mismo nivel que la desigualdad en ingresos, lo cual vaticina que la desigualdad en la distribución del ingreso va a seguir siendo alta y que será difícil aumentar la cohesividad en estas sociedades. Guatemala *hoy en día* tiene 25% más desigualdad educacional que lo que tenía Chile hace una generación, e igual al promedio de América Latina hace una generación. Esto es, en términos burdos, que países como Guatemala tienen unos 20-30 años de retraso en relación al resto de América Latina en cuanto a igualdad educacional. Otro hecho que sorprende es que Costa Rica tenga un nivel de desigualdad absolutamente igual al promedio de América Latina, y que hace una generación estaba solamente un poco mejor que el promedio, a pesar de su buena prensa y la percepción generalizada en nuestro continente sobre la relativa igualdad de oportunidades en este país.

II. Calidad de educación y cohesión social

Anteriormente en este texto hemos planteado una relación empírica bastante clara entre los niveles de «cantidad» educacional y la igualdad de su distribución, por un lado, y las actitudes de cohesividad por otro. Esta relación se documenta para América Latina específicamente. Esta sección da un paso más adelante y se pregunta si la relación existe cuando la variable en cuestión es la calidad educacional.

Los datos del programa PISA de la OCDE, en el que han participado seis países latinoamericanos, brindan algunas nuevas oportunidades para ampliar nuestra investigación sobre el papel de la cohesión social dentro del campo de la economía de la educación. En particular, hay tres variables en los datos de PISA de la colección de 2000 que podrían considerarse índices de la cohesión social, y uno de ellos se repite en la colección de 2003. Cinco países latinoamericanos –Argentina, Brasil, Chile, Perú y México– participaron en 2000,[10] y tres participaron en 2003 –Brasil, México y Uruguay. La variable de interés que aparece en las dos colecciones es un índice del sentido de integración («Integr.» más abajo) del estudiante dentro de su medio escolar. Este índice, a su vez, está basado en las respuestas a preguntas sobre si el estudiante se siento excluido, si se hace amigo de los demás alumnos fácilmente, si se siente parte de la escuela, si los otros estudiantes se llevan bien con él, y si se siente solo. El índice se

[10] En realidad, de los cinco países, todos salvo Brasil participaron con un atraso de dos años, es decir, en 2002.

parece bastante al índice de «cohesividad» usado en la sección anterior, pero con la diferencia de que en este caso es un índice que mide la integración del estudiante con su escuela, no su «integrabilidad» o «cohesividad» en general. Las dos variables que aparecen solo en la colección de 2000 son dos índices sobre el nivel de comunicación social («Social» más abajo), y de comunicación cultural («Cult.» más abajo), entre el estudiante y sus padres. Se podría argumentar que las tres variables describen la cohesión social solo en forma indirecta. Es cierto que no son ideales, pero parecen ser los más apropiados dentro de la base de datos de PISA y, como veremos, destacan algunos puntos interesantes sobre la planificación de la educación. Además, a nuestro conocimiento, es lo único que existe sobre el tema con una base de datos rigurosa y comparativa.

Comencemos con un pequeño análisis de la correlación entre las tres variables escogidas y otras variables importantes. El Cuadro Nº 3 resume las correlaciones calculadas a nivel del estudiante. Cada estadística es la media simple entre los coeficientes de correlación por país.

Cuadro Nº 3

CORRELACIONES DENTRO DE PAÍSES

	América Latina (6 países)			*Otros países en desarrollo (4)*			*Países de Europa del Este (9)*			*Países de ingresos altos (10)*		
	Integr.	*Cult.*	*Social*	*Integr.*	*Cult.*	*Social*	*Integr.*	*Cult.*	*Social*	*Integr.*	*Cult.*	*Social*
Comm. Cultural	14*			12*			11*			9*		
Comm. Social	20*	48*		15*	45*		15*	36*		17*	44*	
Recursos hogar	15*	29*	25*	14*	31*	22*	16*	18*	19*	1*	1*	0
Educ. padres	13*	24*	15*	6	22*	14*	10	14*	10*	12*	18*	19*
Educ. privada	9*	12*	9*	-2*	0	-5	1	1	1	6	20	10
Alumnos/prof.	-5	-4	-5	-1	1	6*	1	3*	2	1	7	2
Problemas infra.	-6	-8	-8	1	-1	0	-2	-1	-2	2	0	1
Problemas mat.	-7	-8	-7	-3	-6*	-4	-4	-3	-3	0	-1	0
Punt. matemát.	15*	19*	14*	15*	11*	14*	15*	13*	12*	-1	-3	-2
Punt. Lectura	19	24*	18*	17*	15*	17*	16*	17*	16*	7	18*	9*

* Significa que todos los países rinden un coeficiente de correlación con el sentido del promedio, significativo a un nivel de p=0,05. De los 27 países de ingresos altos en PISA 2000, se seleccionaron 10 países frecuentemente utilizados en comparaciones internacionales.
Nota: para un país latinoamericano (Uruguay) y otros dos países en desarrollo se utilizaron los datos de 2003; para los demás se utilizaron los datos de 2000. Cada valor es el promedio (multiplicado por 100) de los coeficientes de correlación (calculados a base de pares, no a base de casos de cada país).
Fuente: bases de datos de PISA 2000 y 2003 (http://www.oecd.org/pisa).

¿Cuales son las pautas sobresalientes y en qué medida la evidencia sobre calidad va corroborando la evidencia sobre cantidad? Primero, las tres variables que hemos escogido como representantes de la cohesión social tienen una apreciable correlación entre ellos (sin ser tan alta la correlación que se pueda argumentar que todas miden lo mismo) en los cuatro grupos de países que hemos identificado.[11] Segundo, valores altos en cuanto a las tres variables de cohesión social se asocian con los indicadores típicos de estatus socioeconómico (SSE) –recursos educacionales en el hogar, el nivel de educación de los padres, matriculación en una escuela privada (solo en América Latina es esta asociación claramente significativa). Esto corresponde a la evidencia sobre «cantidad» ya elaborada. Esta evidencia sobre «cantidad» educacional y cohesividad nos señala algo consistente con la evidencia sobre calidad, pero que es nuevo: hay correlación positiva y estadísticamente significativa (aunque no muy alta) entre las mejores puntuaciones en matemática y lectura y la cohesividad social.

Se manifiesta poca asociación entre cohesión social y los recursos en la escuela. La razón alumno/maestro, la falta de infraestructura física («Problemas infra.») y de materiales educacionales («Problemas mat.») en la escuela no muestran una correlación significativa en relación con la cohesión social. Los países de ingresos altos exhiben pautas particulares que parecen sugerir ciertas dinámicas en cuanto a la cohesión social. En esos países es la educación de los padres, y no los recursos educacionales en el hogar, la que va asociada con una mejor cohesión social. Esto podría indicar que existe un umbral, que ya han alcanzado los países ricos, por encima del cual no importan tanto los recursos materiales, aunque sigue importando el capital humano implicado por la educación de los padres.

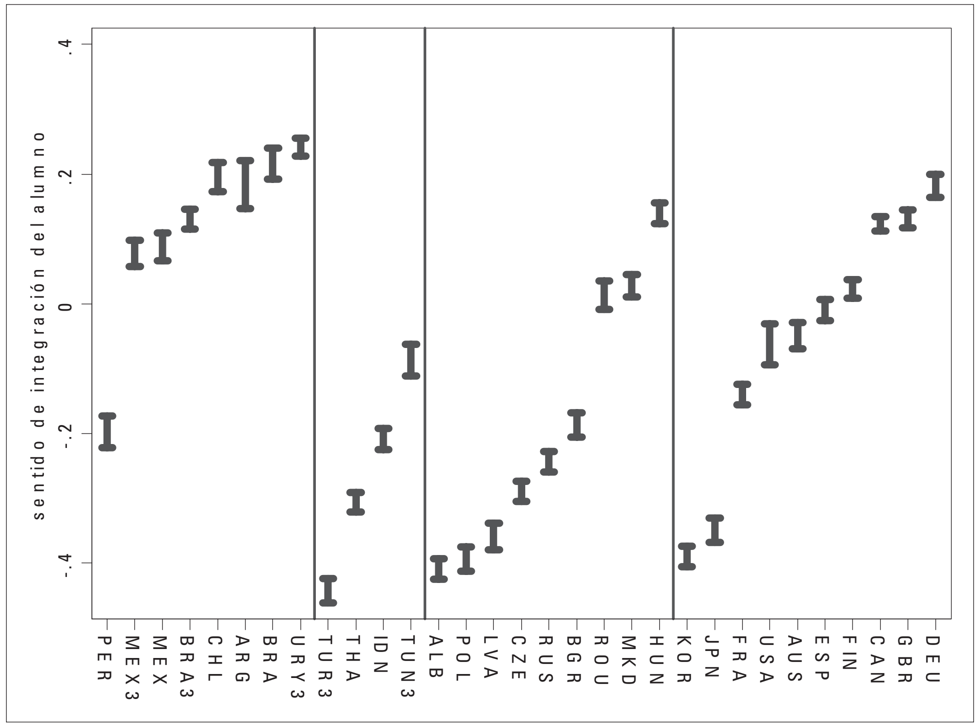
Para los países de América Latina participantes en PISA es interesante ver los niveles absolutos, calculables sobre la base de PISA, en comparación con otros países. El Gráfico Nº 9 muestra que América Latina, con la notable excepción de Perú, parece tener estudiantes que se sienten excepcionalmente bien integrados en sus entornos escolares. Pero hay que tomar en cuenta un par de condiciones. Primero, la información usada para la composición de este índice está muy arraigada en la cultura y el idioma usado, y es «autorreferente» y no

[11] Como punto de referencia para las correlaciones presentadas en el Cuadro Nº 3, podemos observar lo siguiente: es típico estudiar la correlación entre el el estatus socioeconómico y el logro educacional. En América Latina, tomando los datos de PISA, por ejemplo, la correlación entre la educación de los padres y la puntuación en lectura es de 0,37, y entre recursos en el hogar y lectura es de 0,32. Estos datos no se muestran en el Cuadro Nº 3, pero se pueden usar como punto de referencia y de comparación. La correlación entre integración social («Integr.») y la puntuación en lectura (que sí se muestra en el cuadro) es de 0,19 para América Latina.

medida «objetivamente». Es posible que, por ejemplo, los estudiantes latinoamericanos estén menos dispuestos, culturalmente, a admitir que se sienten solos. La aparente homogeneidad de América Latina en el Gráfico Nº 8 es, hasta cierto punto, función de una cultura compartida. Segundo, los países latinoamericanos muestran la mayor variabilidad, en términos de la desviación estándar del indicador, de los países en el gráfico. Se supone que esto estaría relacionado con el alto nivel de desigualdad de SSE en la región –en el Cuadro Nº 3 vimos que el sentido de integración del estudiante está fuertemente correlacionado con las variables de SSE. Es decir, a pesar de los altos valores en las medias, en América Latina hay estudiantes que se sienten marginados. Por ejemplo, del 95% de estudiantes en Argentina, Chile, Brasil, México y Uruguay que respondieron a la pregunta sobre si se sentían solos, el 10% manifestó que sí. A nivel nacional, la estadística variaba entre 18% para Chile y 9% para Brasil. En Perú, un 23% de los estudiantes que respondieron a la pregunta se sentían solos.

Gráfico Nº 8

SENTIDO DE INTEGRACIÓN DE LOS ALUMNOS DENTRO DE SUS ESCUELAS



Nota: 3 significa PISA 2003 (en vez de PISA 2000). Las barras verticales indican el intervalo de confianza de la media de los estudiantes (nivel de confianza es de 0,95). Se utilizaron las ponderaciones replicadas de PISA para tomar en cuenta la forma de la muestra. La escala del índice está diseñada para dar una media de cero para los estudiantes de la OCDE.
Fuente: bases de datos de PISA 2000 y 2003.

El hecho de que los estudiantes en América Latina parezcan más integrados, puede responder a que simplemente las escuelas en América Latina son más homogéneas internamente. La variable sobre la sensación de sentirse integrado, en PISA, mide esta sensación en cuanto a la escuela. Si las escuelas en América Latina son más homogéneas que en otros países, entonces es posible que este sentirse integrado sea algo un poco artificial, en el sentido de que depende del hecho de que las escuelas no reflejan, internamente, la variabilidad o heterogeneidad de la sociedad. Esto se analizó tratando de ver, por un lado, el coeficiente de Gini del nivel educacional de los padres de los estudiantes (eje vertical) para cada país, y, luego, usando el coeficiente G(0) de desigualdad, tratando de ver qué porcentaje de la desigualdad total está *dentro* de las escuelas y *entre* las escuelas en América Latina y el resto del mundo. El eje horizontal mide el grado de desigualdad educacional de los padres que se sitúa *entre* el de las escuelas. Los resultados se pueden observar en el Gráfico Nº 9.

Gráfico Nº 9
DESIGUALDAD TOTAL Y ENTRE LAS ESCUELAS

Nota: El eje horizontal se refiere a la descomposición de la entropía generalizada (GE(0)). La cruz dentro del gráfico identifica cuadrantes aproximados. Por ejemplo, el cuadrante de alta desigualdad en general y de un alto porcentaje de desigualdad situada entre las escuelas es el cuadrante a mano derecha y hacia arriba, y es en ese cuadrante donde se sitúa la mayoría de los países de América Latina, con excepción de Uruguay.
Fuente: bases de datos de PISA 2000 y 2003.

Los países de América Latina y los otros cuatro países en desarrollo son claramente más desiguales que los países de ingresos altos y de Europa del Este. Pero el coeficiente de Gini, que nos indica la desigualdad en general, no cuenta todo el cuento. Si nos fijamos en el eje horizontal, vemos que en los países de América Latina una gran parte de la desigualdad en el SSE existe *entre* las escuelas. Confirmamos que sí es posible que la sensación de integración que sienten los estudiantes latinoamericanos es un poco artificial, y se debe a que en América Latina mucha de la desigualdad está entre las escuelas; dentro de las escuelas hay relativamente más homogeneidad. Las escuelas en América Latina no «mezclan» a los estudiantes tanto como en otros países, lo cual les permite a los estudiantes lograr una sensación un poco artificial de integración con «su» escuela: la escuela está llena, relativamente hablando, de otros como ellos. Por otro lado, los desafíos para América Latina son particulares.

Más arriba hemos visto que la correlación sencilla es significativa, en general, entre el logro educacional (la «calidad») y los factores de cohesividad. Pero queremos ir un poco más lejos. El Cuadro Nº 4 muestra, para un caso específico (Perú), que esta relación bivariada entre integración social y logros académicos persiste aun en un contexto multivariado. Más aun, en términos de significado estadístico, este aspecto de cohesividad domina sobre otros factores tradicionales en cuanto a su impacto sobre el logro educacional. Si no queremos pecar de buscar causalidad donde tal vez no la hay, digamos más modestamente que la correlación entre la cohesividad y la calidad domina a las otras correlaciones, más tradicionales, entre insumos y calidad. Esto nos parece interesante en cuanto a sus implicaciones para el desarrollo de la calidad en América Latina.

Cuadro Nº 4

FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN BÁSICA PARA PERÚ

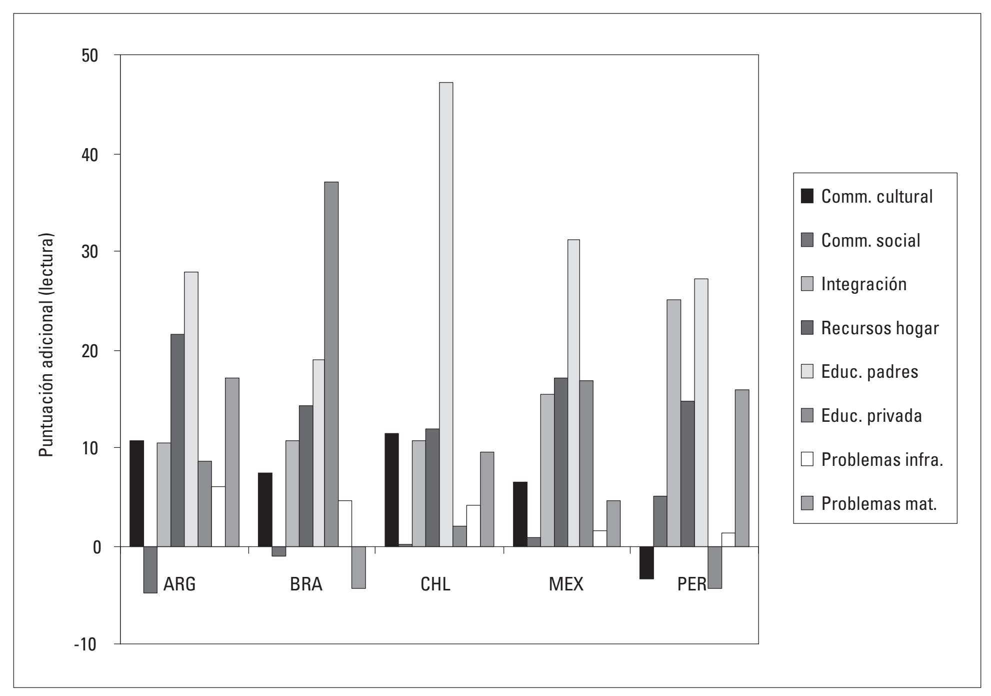
	N *R^2* *Variable independiente:* *Coeficiente*	*4429* *0,313* *Puntuación en lectura* *Estad. T*
Constant	290,8	12,26
Comm. cultural	-2,81	-3,31
Comm. social	3,54	3,56
Integración	15,16	17,15
Horas/año	0,02	1,13
Recursos hogar	6,58	8,71
Educ. padres	12,48	14,13
Educ. privada	57,08	7,53
Alumnos/prof.	1,59	4,29
Problemas infra.	-1,43	-0,46
Problemas mat.	-18,51	-6,42

Fuente: elaborado a base de datos de PISA 2000.

Los resultados del Cuadro Nº 4 pueden resultar difíciles para interpretar para algunos que tienen que tomar decisiones políticas en el gobierno de la educación. El siguiente gráfico intenta presentar los resultados de las cinco aplicaciones del modelo en los cinco países de una forma más sencilla. El gráfico representa la mejora en términos de puntuaciones en lectura que se esperaría, sobre la base de los resultados obtenidos, si el valor medio de la variable explicativa mejorara hasta el valor del percentil nonagésimo. Por ejemplo, el valor medio del índice de integración para Argentina es 0,18, pero los estudiantes más integrados (en el percentil nonagésimo) llevan un valor en el índice de 1,45. Si todos los estudiantes en Argentina alcanzaran ese nivel de 1,45 (claramente una meta muy ambiciosa), ¿cuál sería la mejora en la puntuación de lectura? El modelo indica que la puntuación media en lectura subiría a 10,6; es decir, aumentaría de 417 a 428 (el Gráfico Nº 10 da una idea de la importancia de tal mejora). El gráfico nos dice que la variable sobre la integración del estudiante rinde bien dentro del modelo y tiene asociaciones independientes con el rendimiento en lectura que son iguales o mayores a las asociaciones de las otras dos variables de cohesión social. Además, esta variable muestra asociaciones comparables con algunos de las variables de recursos educacionales –por ejemplo en Chile (datos no mostrados, pero estimados para este trabajo) tiene igual preponderancia que la variable sobre recursos educacionales en el hogar. En los cinco países tiene mayor peso que la variable sobre la infraestructura física de la escuela. En el caso de Perú, la importancia de la variable sobre la integración del estudiante en la escuela es especialmente sobresaliente.

Cabe destacar que hay que interpretar estas asociaciones con mucho cuidado, pues aunque es muy concebible que los recursos en el hogar causen un mejor rendimiento, es poco probable que la causalidad en el caso del sentido de integración del estudiante corra solo en esta dirección. Es más probable que el sentido de integración y el rendimiento tengan una causalidad bidireccional. No obstante, el mero hecho de que esta variable sea significativa en el modelo que hemos construido, sugiere fuertemente que los factores de cohesión social merecen más atención en los modelos sobre la producción de la educación y en la política de calidad educacional. Concretamente, aunque una falta de materiales educacionales en las escuelas de manera clara impide la rendición escolar (especialmente en países como Perú y Argentina, según el Gráfico Nº 10) y merece una atención seria por parte de los planificadores de la educación, programas de intervención dirigidos hacia la mejora de elementos menos tangibles, como el sentido de integración del alumno en su escuela, parecen merecer un enfoque político de igual peso.

Gráfico Nº 10
EFECTOS CONDICIONALES SOBRE EL LOGRO EN LECTURA



Fuente: elaborado a base de datos de PISA 2000.

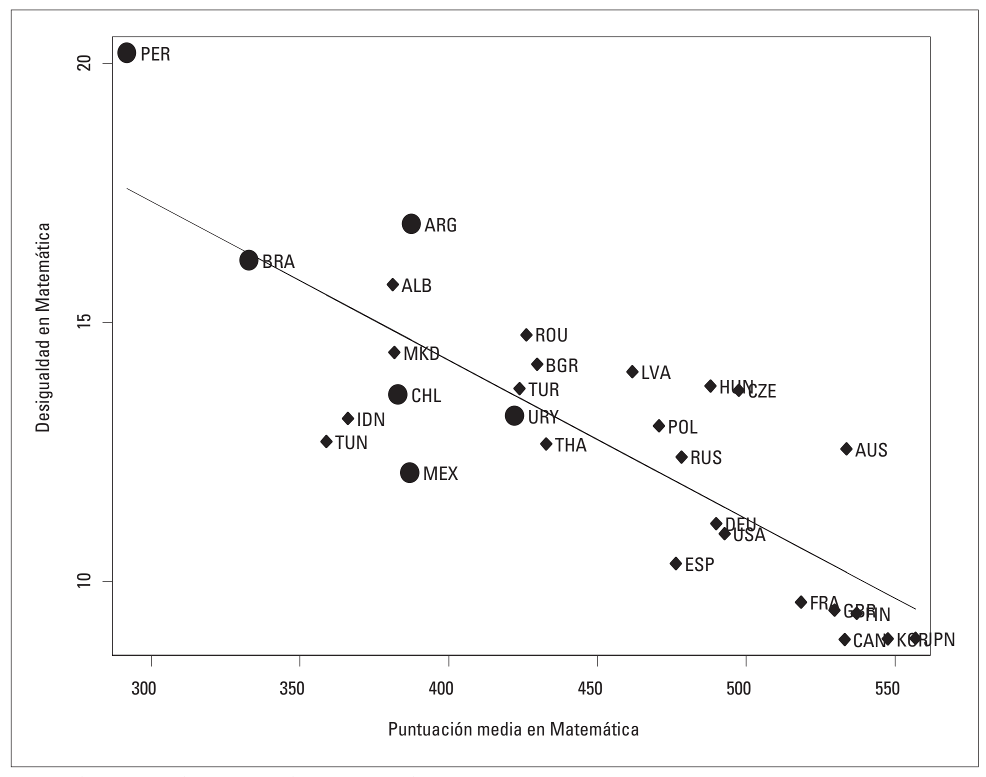
En la sección sobre «cantidad educacional» y cohesión mostramos una relación (un poco débil) entre la desigualdad educacional y la cohesividad. También vimos que la igualdad en cuanto a «cantidad» educacional ha mejorado muchísimo de la generación anterior a la actual. Con los datos de calidad apreciaremos algo parecido, más abajo. Sin embargo, resulta importante enfatizar que el problema de la desigualdad de los logros nos parece, en sí mismo, un problema relevante que no se ha abordado de manera suficiente en América Latina, que probablemente se relacione con la cohesividad.

Nos limitaremos en el resto de esta sección (de ahora en adelante) a un análisis de valores a nivel de país. La relación, a nivel del país, y enfocándonos por el momento en América Latina, entre nuestros indicadores PISA de cohesión social y otras variables confirman lo que vimos antes, al mismo tiempo que amplía el discurso. La cohesión social, como se ve reflejada en la variable sobre el sentido de integración del alumno, tiene una relación positiva y sustantiva con el SSE, medido por la variable PISA de recursos en el hogar (una correlación entre individuos de 0,58, considerando solo los seis países latinoamericanos). El bienestar económico parece capaz de «comprar»

la cohesión social, según los datos de PISA. En cambio, si intentamos hallar una correlación negativa entre la cohesión social y la desigualdad educacional, en términos de cantidad de educación (más desigualdad va asociado con menos cohesión social), no la encontramos en los datos de PISA. De hecho, la correlación (en América Latina, a nivel de país) entre la desigualdad en los años de educación de los padres y la cohesión social (sentido de integración) es ligeramente negativa (-0,23). Antes, usando los datos de Latinobarómetro, habíamos encontrado solo una relación débil entre cohesividad y desigualdad educacional, midiendo esta última en cuando a *cantidad*. Sin embargo, un análisis de la relación entre la desigualdad educacional, en términos de su *calidad*, y la cohesión social muestra que la relación es muy clara. Es posible que las variables de «cantidad» no reflejen muy bien lo que ocurre en una sociedad y simplemente no predicen, tan bien como las variables de «calidad», los efectos socioeconómicos de la educación –esto, naturalmente, es un debate antiguo (ver por ejemplo Hanushek y Woessman 2007). La correlación entre la desigualdad en puntuaciones y el sentido de integración del alumno es de -0,67 para Matemática y -0,42 para lectura. Pero lo que realmente sobresale es la fuerte correlación positiva entre la puntuación media del país y la cohesión social, de 0,76 y 0,86 para Matemática y lectura, respectivamente. La calidad del capital humano, y su igualdad, parecen ser importantes factores detrás de la cohesión social.

Dada la importancia de estas dinámicas, merece la pena enfocarse un poco en la relación entre la puntuación media y su desigualdad. El Gráfico Nº 11 ofrece un cuadro de esta relación en referencia a 29 países en PISA. El coeficiente de correlación es de -0,82 y el de regresión es de 0,67. Queda muy claro que son los países que rinden peor en general en las pruebas de PISA los que tienen la mayor desigualdad educacional. La pauta nos permite identificar unas excepciones. En América Latina, el caso de Argentina se destaca. Aunque Argentina rinde una media en matemática parecida a la de Chile y México, muestra una desigualdad mucho mayor que la de los otros dos países, y mayor aun que la de Brasil. En cierto sentido, Argentina no «debería» tener tanta desigualdad educacional, y el tema parece merecer una atención especial por parte de los planificadores de la educación en Argentina. México, en cambio, muestra un nivel de igualdad excepcional en relación a su puntuación media. En parte, esto podría atribuirse a la relativa baja cobertura del sistema escolar en México con respecto a jóvenes de 15 años (el enfoque de PISA), lo cual resulta en un grupo de alumnos más homogéneo, dado que suelen ser los alumnos con un nivel de SSE más bajo quienes se ven excluidos del sistema.

Gráfico Nº 11
DESIGUALDAD Y PUNTUACIONES EN MATEMÁTICA



Nota: el eje vertical se refiere al coeficiente de Gini.
Fuente: elaborado a base de datos de PISA 2000 y 2003.

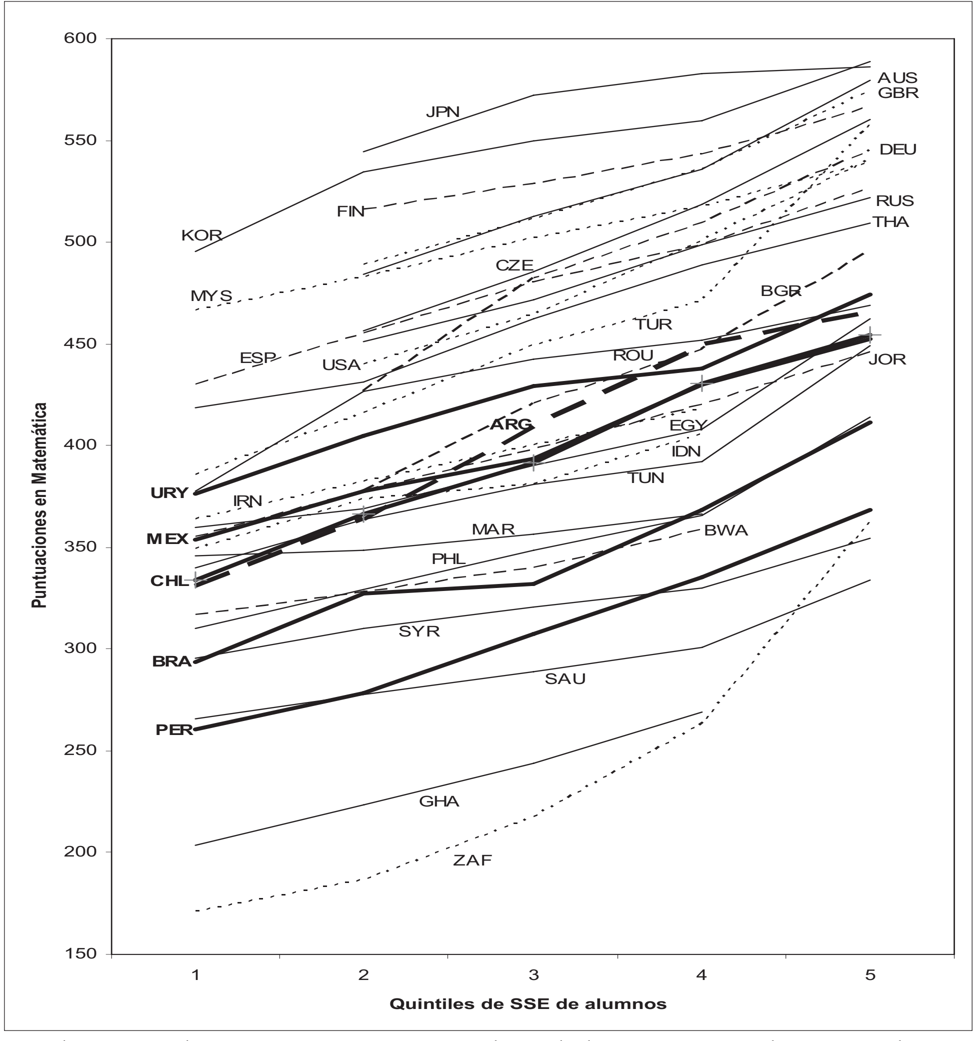
En el Gráfico Nº 12 se puede apreciar tanto el nivel general de rendimiento escolar como el nivel de desigualdad de los seis países latinoamericanos de PISA en un contexto más global, especialmente en cuanto a otros países en desarrollo. El gráfico se elaboró usando no solo las dos bases de datos de PISA (2000 y 2003), sino también los datos de TIMSS de 2003 y sobre el rendimiento en 8º grado de la escuela. Solo un país latinoamericano, Chile, participó en la ronda de TIMSS de 2003. Chile y cinco países más que habían participado en PISA y en TIMSS sirvieron de «puentes» para permitir un ajuste a los datos de TIMSS, con la finalidad de que tuvieran la misma escala que PISA.

Cada quintil de alumnos, representado en el eje horizontal del Gráfico Nº 12, contiene una quinta parte de todos los participantes (ponderados) de PISA y TIMSS incluidos en este análisis. La categorización de los individuos

se hizo a nivel global, no dentro de cada país, y por lo tanto no aparece, por ejemplo, el quintil 1 (que tiene el SSE menor) en el caso de Japón, y tampoco aparece el quintil 5 en el caso de Ghana. Para esta categorización, se utilizaron variables sobre el hogar del alumno (incluido el nivel de educación de los padres). En el eje vertical se indica la puntuación media de cada quintil en cada país. La relación fuerte entre el SSE y el rendimiento escolar dentro de cada país se nota claramente en la inclinación positiva de cada curva. Pero lo que también es notable, es la gran diferencia entre grupos de alumnos de SSE similares en diferentes países. De hecho, hay varios casos donde se podría decir que ser rico en un país trae menos ventajas educacionales que ser pobre en otro país. Por ejemplo, los alumnos del quintil 5 en Perú alcanzan puntuaciones en Matemática que son inferiores a las puntuaciones del quintil 1 en Uruguay. Evidentemente, más allá de la fuerte influencia del SSE dentro de cada país, hay efectos-país específicos que determinan dónde en la escala de rendimiento se sitúa el alumno. Estos efectos incluirían, particularmente, las políticas educacionales, cómo se organizan los docentes y factores históricos como los idiomas del currículo y de los alumnos. Es importante tomar en cuenta que aunque el nivel de desarrollo económico ejerce una influencia sobre la calidad de la educación (todos los países desarrollados están en la parte superior del gráfico), las restricciones económicas no constituyen barreras insuperables. Hay muchos casos donde, por ejemplo, el producto interno bruto per cápita no predice el rendimiento escolar. Malasia tiene puntuaciones mejores que los Estados Unidos, Indonesia rinde mejor que Brasil y Egipto es superior a Arabia Saudita. Esto se explica en gran parte por la eficacia de las políticas educacionales del país. Pero el gráfico no solo indica que los gobiernos pueden hacer algo, sino que indica algunos puntos clave sobre lo que hay que hacer. El énfasis que se da al mejoramiento de la educación de los pobres y marginados en muchos países en desarrollo es obviamente importante. Habíamos visto antes cómo una alta desigualdad en el rendimiento va asociada con puntuaciones medias más bajas. Pero al mismo tiempo, el Gráfico Nº 12 muestra cómo cada país, en todos sus niveles de SSE, funciona como un conjunto. Subir la curva implica subir el rendimiento del sistema educativo del país en su totalidad, en todos los niveles de SSE. Expresado de otra manera, hay que entender, por ejemplo, cuáles son los obstáculos que no permiten que los alumnos brasileños, de todas las clases sociales, lleguen al nivel de rendimiento de, por ejemplo, Turquía o Uruguay. La pobreza es parte del problema, pero no hay que olvidar los problemas sistemáticos que afectan íntegramente al sistema educativo.

Gráfico Nº 12

RENDIMIENTO ESCOLAR Y SSE POR PAÍS[12]



Nota: los seis países latinoamericanos están representados por las líneas más gruesas. Algunos países de ingresos altos y de Europa del Este se incluyeron en el Cuadro Nº 3 fueron excluidos en este gráfico para mejorar su legibilidad.

Fuente: bases de datos de PISA 2000 y 2003, y de TIMSS 2003 para el 8º grado (http://timss.bc.edu).

12 El ajuste de los datos de TIMSS para que conformaran con la estructura de PISA se realizó siguiendo los siguientes pasos. Primero, se eligieron seis países bastante diferentes que tenían datos a los dos lados y que servirían como puentes entre las dos bases de datos. Estos fueron IDN (Indonesia), AUS (Australia), JPN (Japón), BGR (Bulgaria), HUN (Hungría) y CHL (Chile). Usando estos seis puentes, se ajustó la distribución de los alumnos TIMSS a través de sus percentiles de SSE, para que la escala de SSE conformara con la de PISA. Luego, se ajustó tanto la media como la pendiente de la curva de cada país TIMSS, usando los países puentes y tomando en cuenta que los ajustes podían variar según la media original de TIMSS.

Para finalizar este análisis, el Gráfico Nº 13 ofrece un resumen del gráfico anterior, usando las regiones mundiales utilizadas en los informes de la Educación Para Todos de la UNESCO. América Latina, situada por encima de África Subsahariana, pero por debajo de los Estados árabes, surge como una región con desafíos particularmente grandes en el campo de la calidad de la educación. Tomando en cuenta la alta correlación entre calidad educacional y cohesión social, es factible concluir que los esfuerzos para mejorar la cohesión social deberían enfocarse, en gran parte, en la calidad del servicio que brindan las instituciones educacionales en América Latina.

Gráfico Nº 13

RENDIMIENTO ESCOLAR Y SSE POR REGIÓN MUNDIAL

Nota: los números en paréntesis se refieran al número de países por región utilizados. Las curvas son ponderadas según el tamaño de las poblaciones de estudiantes.
Fuente: bases de datos de PISA 2000 y 2003, y de TIMSS 2003 para el 8º grado.

III. ¿Pueden los sistemas educacionales «manufacturar» y medir el logro de la cohesión social?

Japón es tal vez el ejemplo canónico de un país con alta cohesión social. En países como este, ¿cómo se logra esa cohesión y qué tiene que ver el sistema educacional con esto? En el caso de Japón, y sin pretender generalizar sobre la base de un trabajo de este tipo, vemos que en su simpático libro, *Learning to Bow*, el maestro estadounidense Bruce Feiler no nos deja dudas: en Japón, la cohesión se manufactura, consciente y efectivamente, aunque, claro está, la sociedad se presta, exógenamente, a este proceso. ¿En qué medida parece que esto sea cierto o *posible* en otros países?

En las siguientes páginas exploramos posibles rutas hacia una sociedad cohesiva, usando el contexto educacional como concepto organizador. Como estudios de casos destacamos la organización del sistema educacional de tres países de interés: Cuba, Chile y Brasil. Una revisión del contexto histórico y construcción social de cada uno de estos países está completamente fuera del alcance de este ejercicio. Sin embargo, algunos trabajos previos sobre la educación en estos países nos ayudan a destacar aspectos iluminadores sobre la oferta educativa y el nivel de cohesión social en las sociedades cubanas, chilenas y brasileras.

Dentro de la ciencia política, se han definido dos posibles caminos para la creación o el fomento de la cohesión social (Green et al. 2003, 2006). De acuerdo con la tradición sociodemocrática, se puede obtener cohesión social a través de la construcción de valores compartidos y el fomento del sentimiento comunitario con desafíos y objetivos en común (Maxwell 1996). En esta perspectiva, el sector público y sus instituciones (educación, salud, etc.) tienen un papel fuerte y activo en la promoción de la cohesión social, especialmente a través de la reducción de desigualdad. (Aunque, como hemos visto más arriba, cohesión e igualdad no son, empíricamente, la misma cosa.) El otro camino o alternativa es más liberal y se enfoca en los derechos individuales y el acceso a los mercados. En este contexto, el papel del gobierno es asegurar la presencia de mecanismos democráticos de resolución de conflictos (por ejemplo, un sistema jurídico más transparente). La cohesión social en esta construcción es un proceso que no necesariamente implica valores compartidos, sino expectativas y esperanzas compartidas sobre la base del crecimiento económico.

La decisión de optar por mecanismos «solidarios» *versus* «individualistas» para aumentar la cohesión social depende de la orientación política de cada país. En América Latina, algunos gobiernos han intentado seguir la ruta «solidaria» a través de la inversión en su sistema educacional. Tal vez el caso

más destacado en términos de su compacto social en el ámbito de educación es Cuba. Desde la década de 1960, la educación ha sido el principal vehículo de transmisión de los valores del gobierno cubano, o lo que el gobierno cubano quisiera fuesen los valores de la sociedad. Entre los ejemplos de políticas y programas educacionales que han servido para fomentar la cohesión social en Cuba se cuenta: la campaña de alfabetización de los años sesenta, que tuvo como propósito la aproximación de los grupos marginados con la sociedad más privilegiada (Fagan 1969), y el esfuerzo para minimizar la inequidad entre las escuelas urbanas y rurales y expandir la educación universal hasta secundaria (Carnoy y Werthein 1980).

El sistema educacional cubano ha mostrado que es posible entregar educación de calidad para todos los miembros de una sociedad: el éxito cubano en la primera prueba LLECE fue el foco de mucha atención y estudio (LLECE 1998; Carnoy et al. 2007). Cohesión social y total centralización de las decisiones en el ámbito educacional han sido metas explícitas del gobierno cubano desde el principio de la revolución. Como se ha señalado arriba, la reducción en las desigualdades tiende, de por sí, a aumentar la cohesión. Pero, además, en Cuba se «manufactura» la cohesión de forma consciente: el currículo de educación cívica se destaca por su énfasis sobre la importancia del bienestar de la sociedad. La política educativa define la educación para la ciudadanía como algo que «integra la educación cívica, la educación sobre valores morales y el trabajo político ideológico con el propósito de apoyar la continuidad del proyecto de la revolución y fortalecer la democracia socialista» (Acosta 2005). Sus objetivos explícitos incluyen «respeto por sí mismo y en las relaciones con su familia, maestros, compañeros y demás personas que le rodean; mostrar afecto, honestidad, honradez, modestia, cortesía y solidaridad» (Acosta 2005:32). Sin entrar (mucho) en el debate político-ideológico sobre si lo siguiente es «correcto» o no, varios estudios documentan el papel del gobierno cubano en la promoción de la idea que el bienestar de la sociedad, en términos colectivos, es más importante que el del individuo (Aguirre 2002; Cruz-Taura 2003). De hecho, el currículo cubano es parte importante del proceso de «indoctrinación» de la sociedad cubana en esta idea colectiva y en los principios de la revolución (Gómez 2003).

Muchos países en América Latina han intentado seguir un camino más liberal sobre la base de las ideas del mercado. El país que ha sobresalido por su orientación hacia las políticas del mercado liberal es Chile, que durante las décadas de 1970 y 1980 implementó las recomendaciones de economistas formados en la tradición liberal de la Universidad de Chicago (Gove 1997). Su programa estaba ligado directamente a las teorías de capital humano y la formación del individuo. La formación básica ciudadana para la participación social

fue la meta expresada por los diseñadores del plan del gobierno chileno, pero su realización ocurrió a través de la introducción del mercado y la descentralización del sistema educacional. Escuelas privadas (subvencionadas) y públicas (gerenciadas por unos 300 municipios) reciben el mismo financiamiento del gobierno central (calculado sobre la base de la asistencia de los alumnos) para el funcionamiento de sus escuelas (McEwan y Carnoy 2000). Muchas de esas políticas siguieron en pie después de la llegada de los gobiernos democráticos, aunque también se implantaron nuevas políticas orientadas a mejorar el acceso y suplir deficiencias (jornada completa, programa *P900*, etc.). Comparado con el sistema cubano, el sistema educacional chileno es descentralizado y orientado al éxito individual. Si bien sin duda Chile ha alcanzado altos grados de acceso a la educación, esto choca con los niveles de cohesividad relativamente bajos observados sobre la base de nuestro índice.

La experiencia de Brasil con la creación de la cohesión social a través de su sistema educacional se puede situar al medio de estos dos extremos. Brasil es un país altamente descentralizado, desigual y heterogéneo. Al ser el país más grande de América Latina, su gran tamaño casi garantiza la heterogeneidad –Brasil está divido geográfica, económica y racialmente, y no es heterogéneo solamente en el sentido cultural o geográfico, sino que, al ser un país federal con una estructura bastante clara de niveles de gobernabilidad (municipio, estado y nivel federal), también posee heterogeneidad estructural. Tales son las divisiones, que un economista brasileño jocosamente propone rebautizar su país como «Bel-India», porque partes de la sociedad viven con el estándar de Bélgica y otros, los más pobres, con el de la India (de Moura Castro y Cabrol 1998).

La expansión de la educación en Brasil ha sido lenta: tan recientemente como en 1980, la tasa neta de matrícula de educación primaria rondaba recién el 60%, cuando el promedio para América Latina y el Caribe ya andaba alrededor del 100% –un atraso realmente notable, sobre todo porque el ingreso per cápita de Brasil es, y ha sido por muchas décadas, bastante más alto que el promedio en América Latina. En los años noventa el sistema educacional fue expandido fuertemente, llegando a niveles casi universales (98% en educación primaria). Sin embargo, el papel del gobierno central es mínimo en comparación con los otros casos destacados arriba: la educación preuniversitaria está controlada y financiada por 27 sistemas estatales y más de 5.600 sistemas municipales. No sorprende, tal vez, que Brasil tenga el más bajo valor en el índice de cohesividad elaborado para este trabajo.

Esta heterogeneidad estructural del sistema brasileño ha sido fuente de desigualdad dentro del sistema: hasta los años ochenta los gastos per cápita de algunos municipios eran 10 veces mayores que los de otros. Con la creación del FUNDEF en 1998, el gobierno federal estableció un nivel mínimo de

financiamiento por alumno; su impacto se tradujo en minimizar estas discrepancias y ayudar a los sistemas educacionales más carentes (especialmente en el noroeste del país). En años recientes, la creación del programa *Bolsa Escola* (hoy *Bolsa Familia*) para ayudar a que las familias pobres mantengan a sus hijos matriculados en la escuela, ha señalado una nueva dirección del Estado, y se observa que las expectativas de estas familias pobres son altas. En un estudio de mil familias en el nordeste de Brasil, un 96% de los padres entrevistados quería que sus hijos ingresasen a la educación superior. Actualmente alrededor de 10% tiene esta oportunidad. Hemos visto más arriba que la cohesión social parece depender de la igualdad educacional y del acceso, en promedio, a niveles relativamente altos de educación. Es posible que, dado que Brasil ha logrado la universalización de la educación básica tan recientemente, y todavía tiene bastante desigualdad, depender estrictamente del progreso en el acceso y la igualdad implicaría que tomará mucho tiempo aumentar la cohesión social.

Estos ejemplos muestran algunas de las direcciones divergentes que varios países han tomado en sus sistemas educacionales, en cuanto a la organización y financiamiento, pero nos dice poco sobre cómo se enfrenta el problema de la cohesión social a través del currículo. La forma típica de abordar esta cuestión es, naturalmente, a través del currículo, especialmente en Educación Cívica e Historia. A diferencia, sin embargo, de cuestiones relativamente sencillas (pero aun así desafiantes) como Lenguaje o Matemática, la transmisión de la Educación Cívica varía mucho entre países y no tiene un lugar bien establecido en el currículo internacional. Dentro de un país, la Educación Cívica puede ser enseñada como un tema específico (bajo el nombre de Historia, Políticas Públicas, o incluso con el nombre de Educación Cívica) o bajo un principio integrador en los temas tradicionales impartidos en un currículo nacional (Lehmann 2004). Esta variación dificulta la medición de la Educación Cívica entre países, pero algunas organizaciones lo han intentado, tal como describimos más abajo.

Con tantas maneras y esfuerzos para fomentar la cohesión social, es importante entender si realmente podemos medir lo que hacen los sistemas educacionales en este sentido, tanto en el sentido de conocimientos como de actitudes. La iniciativa más grande de medir la cohesión social, o, tal vez, mejor, el conocimiento sobre la cohesión y los valores cívicos, es la del Estudio Internacional de Cívica, que ha sido realizado dos veces por la Asociación Internacional para la Evaluación de la Calidad de Educación (IEA por sus siglas en inglés). La primera prueba se realizó en 1971 con la participación de nueve países: Alemania Federal, Finlandia, Irlanda, Israel, Italia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia y Estados Unidos. La segunda prueba fue en 1995, esta vez con la participación

de 28 países, entre ellos Colombia y Chile de América Latina. También incluyó 11 países del antiguo bloque socialista: Bulgaria, República Checa, Estonia, Eslovaquia, Hungría, Latvia, Lituania, Polonia, Rumania, Rusia, Eslovenia, naciones que estaban en transición a la democracia. El resto, 15 países, incluyó algunos participantes antiguos y otros nuevos del «primer» mundo: Alemania, Australia, Bélgica (francesa), Chipre, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Inglaterra, Hong Kong, Italia, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y Estados Unidos. El estudio abarcó 90.000 jóvenes de catorce años, 10.000 profesores y 4.000 directores de escuela.

La decisión de hacer un Segundo Estudio Internacional de Cívica fue tomada por el IEA sobre la base de los múltiples cambios experimentados en el mundo entre la década de 1970 y el fin de siglo: la globalización, el multiculturalismo, las transiciones en la Europa Oriental y Asia Central, la pérdida relativa del poder de los Estados nacionales en la mediación de los sentidos de la vida cultural, los cambios en la posición y en el papel de la juventud y otras cuestiones (Restrepo et al. 2001).

La prueba tiene como propósito medir las maneras en que los jóvenes están preparados para ser ciudadanos en una democracia. Las categorías de la prueba incluyen conocimiento global, actitudes referentes a la democracia, identidad nacional, cohesión social y diversidad, entre otros. Los resultados de los dos países latinoamericanos están debajo de la media internacional –de hecho, en la cola, como se señala en el Cuadro Nº 5.

Ahora bien, desafortunadamente este cuadro nos señala también un problema fundamental: si bien los jóvenes tienen conocimientos sobre cívica y democracia, y aun si esto se puede lograr a través no solamente de la educación (como lo argumentan las secciones II y III), sus actitudes no necesariamente cambian. Así, las correlaciones entre los países de los datos en las columnas 2 y 3, y 2 y 4, en el cuadro, son solamente de 0,37 (aunque $p<0,1$) y -0,11 (no significativa). Entre el conjunto de países en este estudio del IEA y los del estudio del World Values Survey (WVS) hay una intersección de 22 países. Al igual que resulta un poco preocupante la falta de correlación dentro de las columnas del Cuadro Nº 5, resulta ligeramente preocupante el que ninguna de las tres columnas del mencionado cuadro tenga una correlación significativa con la variable «confianza» del WVS. Evidentemente, como se explicó en torno a los trabajos de Green et al. (2003, 2006), no es sencillo medir estas cosas, y en la relación entre conocimientos y actitudes reales, y entre ambos y las prácticas reales hay una gran brecha. Esta debe preocupar a los diseñadores de currículos: si bien los conceptos se pueden enseñar con relativa facilidad, aparentemente cambiar las actitudes y las prácticas es otra cosa.

Cuadro Nº 5
CONOCIMIENTO Y ACTITUDES SOBRE VALORES CÍVICOS

País	*Conocimiento sobre cívica*	*Porcentaje de jóvenes que piensan votar en elecciones nacionales*	*Porcentaje de jóvenes que piensan recolectar fondos para causas caritativas o cívicas*
Polonia	111	88	57
Finlandia	109	87	45
Chipre	108	95	82
Grecia	108	86	79
Hong Kong	107	80	78
Estados Unidos	106	85	59
Italia	105	80	65
República Eslovaquia	105	93	40
Noruega	103	87	68
República Checa	103	65	28
Australia	102	85	62
Hungría	102	91	46
Eslovenia	101	84	68
Dinamarca	100	91	51
Promedio internac.	100	80	59
Alemania	100	67	54
Federación Rusa	100	82	56
Inglaterra	99	80	57
Suecia	99	75	42
Suiza	98	55	55
Bulgaria	98	58	51
Portugal	96	88	74
Bélgica francesa	95	69	47
Estonia	94	68	41
Lituania	94	80	49
Rumania	92	82	73
Latvia	92	71	57
Chile	88	74	85
Colombia	86	87	79

Fuente: Torney-Purta et al. (2001:7, 9).

Los resultados específicos por subárea, por país, se presentan en el Cuadro Nº 6 más abajo. Consistente con lo encontrado en el Cuadro Nº 5, con la excepción de Estados Unidos y Polonia, hay poca consistencia entre los componentes de la prueba. Este resultado ha sido usado por educadores y investigadores para *tratar* de entender cómo elaborar currículos de Educación Cívica, con sugerencias para procesos participativos para jóvenes dentro de la escuela (Torney-Purta y Amadeo 2004) y tratando de tomar en cuenta los componentes

específicos. Uno de los hallazgos más importantes de este estudio, al igual que el del estudio de Finkel y Ernst (2005) más abajo, es que la modelación de los comportamientos, y no solamente la transferencia cognitiva del currículo por parte de las escuelas, vale mucho a la hora de inculcar actitudes y valores en los jóvenes –claro, esto no es más que una forma de «cientificar» el sentido común.

Cuadro Nº 6

RELACIÓN ENTRE COMPONENTES DEL CONOCIMIENTO CÍVICO

País	*Conocimiento de cívica*	*Conexión cívica*		*Actitud cívica*		
	Conocimiento sobre cívica	*Ciudadanía convencional*	*Participación en actividades políticas*	*Confianza en instituciones del gobierno*	*Actitudes positivas hacia los inmigrantes*	*Apoyo para derechos de las mujeres*
Australia		▼	▼	▲		▲
Bélgica	▼	▼	▼			
Bulgaria		▲		▼	▼	▼
Chile	▼	▲	▲		▲	▼
Colombia	▼	▲	▲		▲	
Chipre	▲	▲	▲	▲	▲	▲
República Checa	▲	▼	▼	▼		
Dinamarca		▼	▼	▲	▼	▲
Inglaterra		▼	▼		▼	▲
Estonia	▼	▼		▼	▼	▼
Finlandia	▲	▼	▼			▲
Alemania		▼	▼		▼	▲
Grecia	▲	▲		▲	▲	
Hong Kong	▲		▲		▲	▼
Hungría			▼		▼	▼
Italia	▲	▲	▼		▼	
Latvia	▼		▲	▼	▼	▼
Lituania	▼	▲	▼	▼	▼	▼
Noruega	▲	▼	▼	▲	▲	▲
Polonia	▲	▲	▲		▲	
Portugal	▼	▲	▲	▼	▲	
Rumania	▼	▲	▲			▼
Rusia		▼		▼		▼
Eslovaquia	▲	▲	▼	▲	▼	▼
Eslovenia		▼		▼	▼	
Suecia		▼	▼		▲	▲
Suiza		▼	▼	▲	▼	▲
Estados Unidos	▲	▲	▲	▲	▲	▲

▲ Promedio del país significativamente más alto que el promedio internacional.
▼ Promedio del país significativamente más bajo que el promedio internacional.

Nota: IEA Estudio de Educación Cívica, población de jóvenes de 14 años probados en 1999.
Fuente: Amadeo et al. (2002:166).

A nivel específicamente latinoamericano, podemos encontrar pocas instancias de medición del logro en cuestiones de valores y cohesividad. Un caso interesante es las Bahamas. En este país, el currículo, se supone, (i) prepara a los jóvenes ciudadanos con un conocimiento sobre su país, (ii) estimula el nacionalismo, (iii) desarrolla un autoconcepto positivo, (iv) promueve la democracia, (v) estimula una preocupación sobre el medio ambiente, (vi) enseña valores institucionales y (vii) estimula la cooperación regional y global. La materia es examinable en 6º grado mediante un examen estandarizado (el Grade Level Assesssment Test, GLAT) para luego obtener el certificado de 6º grado.

En Colombia, la municipalidad de Bogotá ha venido aplicando pruebas estandarizadas sobre comprensión y manejo de valores cívicos y ciudadanos desde el año 1999 (Alcaldía Mayor de Bogotá 2002). Los resultados ayudan a explicar, tal vez, por qué Colombia está retrasado en relación a todos los países del Cuadro Nº 5 –pero recordando que Chile y Colombia fueron los únicos países latinoamericanos que participaron en esta prueba. Se encuentran muy pobres actitudes y conocimientos sobre los valores cívicos, y mucha desconfianza ante la sociedad y el Estado.

Una revisión de la enseñanza y evaluación de educación cívica en el Caribe documenta las tendencias de un subgrupo de países y los desafíos en el desarrollo del currículo de cohesión social y educación cívica (UNESCO 2002). Casi todos los países participantes en el estudio reportan que han desarrollado currículos específicos sobre educación cívica, mientras que países como Cuba, Haití y la República Dominicana se destacan por su currículo transversal y el énfasis que ponen sobre los derechos y las responsabilidades. El reporte nota que la evaluación de los conocimientos, actitudes y valores cívicas es difícil en estos contextos, principalmente por ser aspectos afectivos que no se miden fácilmente a través de pruebas de papel y lápiz (UNESCO 2002:15).

En algunos casos, pero insuficientemente a nuestro saber, se han hecho estudios rigurosos sobre los detalles «micro» de cómo funciona la transmisión de saberes y actitudes democráticos y solidarios, y al respecto hay poca investigación sobre si «realmente» funcionan los currículos sobre democracia, solidaridad y cohesión.

En un esfuerzo bastante pionero, pero que no se basa en el currículo a nivel escolar, USAID (2002) se fijó la meta de ver si algunos de sus programas en formación democrática tenían impacto cuantitativo medible sobre actitudes y prácticas democráticas. El trabajo que describe este esfuerzo determinó que estos programas pueden tener un impacto significativo sobre varias actitudes y comportamientos democráticos. En particular, los programas pueden tener impacto medible sobre los niveles de participación, sobre todo a nivel local. Los impactos sobre los niveles de conocimiento respecto de los sistemas políticos

fueron más leves. Desafortunadamente, el impacto sobre los valores democráticos –como la tolerancia– en sí fueron sumamente leves o no medibles. Curiosamente, el impacto sobre algunos valores, como la confianza en el sistema político, fueron negativos –tal vez en parte entendible desde el punto de vista que al desarrollarse conciencia, tal vez aumenta un poco el cinismo. El estudio encontró, como ha de esperarse dado lo ya descrito más arriba, que los factores como los niveles de educación preexistentes afectaban en gran medida los resultados de las intervenciones.

En uno de los poquísimos programas evaluados realmente de forma rigurosa (con grupos de intervención y control), por desgracia no en América Latina sino en Sudáfrica, Finkel y Ernst (2005) muestran que el conocimiento y la concientización política sí se pueden enseñar. A diferencia del estudio referido inmediatamente arriba, sí se demostró cierto impacto sobre las actitudes y no solamente sobre las prácticas. Tal vez de mucho interés para América Latina, se encontró que lo que más explicaba la transferencia de valores y prácticas no era tanto el contenido en sí del currículo, sino la calidad *general* de su entrega por los maestros y, sobre todo, el que los maestros demostraran una actitud democrática y tolerante ellos mismos.

A todo esto va unido el proceso de desarrollo de pruebas. Como hemos visto, hay algunos países en nuestro continente que ya están haciendo algo al respecto. La producción teórica y de pruebas «copiables» sigue, y puede ayudar. Por ejemplo, Lind (2007), experto danés con experiencia en Colombia, aboga no solamente a favor de que la moral puede enseñarse, sino que presenta pruebas y exámenes prácticos para probar la adquisición curricular por parte de los estudiantes de la moral. Igualmente Chi et al. (2006) proponen pruebas útiles para medir la adquisición de valores democráticos y de convivencia.

Como se dijo en la introducción, la violencia escolar es un fenómeno que ha ido cobrando importancia en los últimos años. Recientemente, la *Revista Iberoamericana de Educación* le ha dedicado un número entero al fenómeno (Nº 37, 2005). Cuán importante este fenómeno sea para América Latina en comparación con las tragedias que son bastante comunes en Estados Unidos y un poco menos en otros países de la OCDE, es difícil saber a ciencia cierta. Los datos de PISA sugieren que los jóvenes latinoamericanos se ajustan relativamente bien a sus medios. Sin embargo, en un resumen de la literatura (pero con aplicaciones a Europa), Moreno Olmedilla (1998) nos advierte que (y vale la pena citar extensivamente):

> En primer lugar, que los fenómenos de comportamiento antisocial en las escuelas tienen raíces muy profundas en la comunidad social a la que los centros educativos pertenecen; en segundo término, está claro que los episodios de violencia no deben considerarse simplemente como eventos aislados que ocurren espontánea

> y arbitrariamente, como si fueran meros 'accidentes'; y tercero, que las distintas manifestaciones de comportamiento antisocial en las escuelas ocurren con más frecuencia de lo que usualmente se piensa y que, puesto que la relación entre los agresores y las víctimas es necesariamente muy extensa en el tiempo y muy estrecha en el espacio (conviven en el centro durante años y muchas horas al día), las consecuencias personales, institucionales y sociales de dicha violencia son incalculables. (Moreno Olmedilla 1998: 194)

En todo caso, que sepan los autores de este texto, no se han hecho correlaciones directas entre la medición de los factores de cohesión y los de violencia, pero los datos de PISA, examinados en la sección III, sugieren que los conceptos se pueden medir en formas similares. Moreno Olmedilla (1998), refiriéndose a Mooij (1997) y Funk (1997), sostiene que muchas de las variables que, en esta sección hemos visto, parecen referirse a factores «enseñables», también ayudan a combatir la violencia social. El estudio citado de Mooij (1997) también recalca que no es solamente el contenido cognitivo de las «lecciones» o del currículo lo que importa, sino la *práctica* del debate abierto, pero respetuoso, por ejemplo. Un resumen más reciente de Díaz-Aguado (2005) es cauteloso en cuanto a la efectividad de los programas «ligeros», pero deja sentada cierta esperanza en cuanto a la efectividad de programas más profundos (largos, contextualizados dentro del currículo y basados en la práctica y no solamente en el contenido cognitivo).

Conclusiones

Nuestro trabajo sugiere que la cohesión social, y su relación con la educación, parece ser una variable nueva sobre la cual sí hay que preocuparse: no es lo mismo, digamos, que la igualdad educacional, sobre la cual ya nos veníamos preocupando (aunque sin mucho éxito).

Establecimos que la *cohesividad social* se correlaciona fuertemente con otros resultados sociales o humanos *individuales* deseables, como el bienestar económico y la satisfacción con la vida. Igualmente vimos que, desde el lado «causal,» la cohesividad no es lo mismo que la igualdad, aunque se correlaciona. En cuanto a cómo ir mejorando la cohesividad a través de la educación, observamos que el aumento en la «cantidad» de educación en cuanto a grados alcanzados (y de la igualdad en la distribución de esa «cantidad») se relaciona en varias formas con la evolución de sociedades más cohesivas, aunque aparentemente hay que alcanzar niveles de educación bastante altos antes de que esta relación empiece realmente a rendir frutos.

La «calidad» de la educación (medida sobre todo a base de logros cognitivos) en igual medida se relaciona fuertemente con valores como el sentimiento de estar integrado con los otros. De hecho, vimos cómo la variable «integración» está más fuertemente asociada con variables tradicionales que supuestamente predicen el logro educacional.

Finalmente vimos que la educación, como palanca social, se puede usar para conscientemente crear cohesión social a través de su contenido, y no solo a partir de su cantidad y calidad. También advertimos que se puede medir –y se mide– el grado de conocimiento de los jóvenes en cuanto a valores democráticos y ciudadanos, y que algunos países ya lo hacen. De hecho, no faltan fuentes de información sobre cómo hacerlo mejor, para los países que todavía no midan estos factores. Los datos arrojan cierta cautela sobre si el conocimiento por parte de los jóvenes, respecto de los valores que importan en una democracia solidaria, realmente se llevan a la práctica; la relación entre conocimientos y actitudes, y entre estos dos y las prácticas, no ha quedado demostrada muy convincentemente a nuestra lectura de la literatura y los datos. Esto merecería más investigación.

Anexo Nº 1
Definición de variables

El concepto de «cohesividad» se mide, en el caso de la base de datos de Latinobarómetro (ver más abajo para la definición de la variable en el caso de la encuesta ECosociAL 2007), en torno a cuatro variables: la confianza en los otros, la tendencia a hacer trabajo comunitario, el orgullo en su propio país y el sentirse parte de la mayoría. Cada una de estas cuatro variables se convirtió en una variable binaria (0-1), así:

1. Confianza: 1 si el entrevistado responde que en general se puede confiar en la gente, 0 si dice que nunca se puede ser excesivamente cauteloso.
2. Trabajo comunitario: 1 si el entrevistado dice trabajar frecuentemente o muy frecuentemente en cuestiones que afectan a la comunidad, 0 de otra forma.
3. Orgullo en su país: 1 si el entrevistado dice estar bien orgulloso o bastante orgulloso, 0 si solamente un poco o nada orgulloso.
4. Pertenencia a la mayoría: 1 si el entrevistado dice se siente parte de la mayoría, 0 si no.

Estas cuatro variables entonces se sumaron para producir una variable, «cohesividad», que va de 0 a 4. No se pensó que fuese de utilidad crear índices más complicados, con ponderaciones específicas para cada variable. Nos pareció que esto sería mucho menos transparente. Su distribución fue como sigue.

Cuadro Nº 7
PORCENTAJE DE NIVEL DE LA COHESIVIDAD EN LA POBLACIÓN

Nivel de cohesividad	*Porcentaje de la población*
0	3%
1	28%
2	46%
3	20%
4	3%

Fuente: elaboración propia a base de datos de Latinobarómetro 2005.

Para algunos análisis creamos una variable resumen del factor «cohesividad», en la que una persona simplemente es cohesiva o no, tomando como persona cohesiva a la que tenga valores de 3 ó 4 en el factor «cohesividad». Estos dos niveles suman el 23% de la población (niveles 3 y 4 en la tabla inmediatamente arriba).

Las propiedades de estas variables, en cuanto a su utilidad para crear un índice, se exploraron. En primer lugar, ya que hay relativamente poca correlación entre ellas (o entre las variables originales, antes de convertir cada una en binaria), como lo muestra la siguiente tabla, pensamos que es importante juntarlas todas. Todas miden un aspecto distinto de lo que hemos denominado «cohesividad».

Tabla Nº 1

CORRELACIONES ENTRE LOS COMPONENTES INDIVIDUALES DEL ÍNDICE DE COHESIVIDAD

	Confianza	*Orgullo*	*Trabajo comunitario*	*Se siente parte de la mayoría*
Confianza	1			
Orgullo	0,026	1		
Trabajo comunitario	0,055	0,021	1	
Se siente parte de la mayoría	0,058	0,057	0,018	1

Fuente: elaboración propia a base de datos de Latinobarómetro 2005.

Podría ocurrir que si las correlaciones son tan bajas, el índice sea muy inestable al tratar de usarlo para preceder otras cosas. Una forma de probar esto sería construyendo varios índices, cada uno sobre la base de un subconjunto de las variables, y hacer el análisis una y otra vez para cada índice con cada una de las variables «resultado». Esta variación se hizo, construyendo cuatro índices, cada uno dejando fuera una de las cuatro variables. Reportar en detalle los resultados sería un poco tedioso tanto para los autores como para los lectores. Se puede decir que todos los índices elaborados siguen teniendo más o menos el mismo impacto sustantivo, y el significado estadístico siempre sigue alto.

Un caso interesante es que la exclusión de la variable «Trabajo comunitario» sí reduce la fuerza de la relación educación-cohesividad. No deja de ser estadísticamente significativa la relación (y a niveles muy buenos), pero se reduce mucho en su fuerza sustantiva. Sería preocupante si hubiesen otras variables posibles que, de incluirse en la variable «Cohesividad,» alterarían mucho los resultados. Esto no se puede probar haciendo pruebas de sensibilidad, realmente, ya que no tenemos acceso a esas variables –pero es una preocupación teórica válida. Una opción, sin embargo, es ver cuánto más poder explicativo tienen cuatro variables que tres, en el peor de los casos. Esto se hizo correlacionando el índice compuesto de cuatro variables con los cuatro índices compuestos de tres variables. La correlación más baja fue de 0,81, lo cual sugiere que es poco probable que la inclusión de una quinta variable altere mucho las cosas. Las cuatro variables ya incluidas parecen consistir en una variable subyacente que sugiere copar mucha de la varianza posible para variables de esta índole.

También se usaron tres variables de «resultados»: bienestar económico, satisfacción con la vida y confiabilidad del gobierno:

1. Bienestar: 1 si el entrevistado responde que a su familia le va bien o muy bien económicamente, 0 de otra forma.
2. Satisfacción con la vida: 1 si el entrevistado responde estar muy o bastante sastisfecho con la vida, 0 de otra forma.
3. Confiabilidad del gobierno: 1 si el entrevistado está de acuerdo o muy de acuerdo con que «se puede confiar en la gente que maneja el gobierno», y 0 de otra forma.

Con la encuesta ECosociAL 2007 el proceso es un poco más engorroso, ya que hay muchas más variables. Primero, se crearon variables binarias sobre la base de variables ya existentes en la encuesta, tal como sigue.

1. Confianza1: 1 si el entrevistado responde que en general se puede confiar en la gente, 0 si dice que nunca se puede ser excesivamente cauteloso.
2. Confianza2: 1 si el entrevistado responde que la gente en general actúa correctamente con uno, 0 de otra forma.
3. Confpol1: 1 si el entrevistado vota siempre, 0 de otra forma.
4. Confpol2a a Confpol2d: 1 si el entrevistado dice tener mucha o bastante confianza en varios actores políticos que lo representan, 0 de otra forma, donde a=delegación o municipio, b=diputados, c=senadores, d=Presidente.
5. Confpol3a a Confpol3f: 1 si el entrevistado dice tener mucha o bastante confianza en varios niveles de gobierno, donde a=el gobierno en general, b=el congreso, c=los partidos, d=los delegados o presidentes municipales, e=los tribunales de justicia y f=la policía.
6. Participaa a Participag: 1 si el entrevistado pertenece y participa activamente en varios tipos de organizaciones, 0 de otra forma, donde a= grupo religioso, b=grupo de beneficiencia o voluntariado, fundaciones de ayuda social, c=sindicato, gremio, o asociación profesional, d=club, liga, o agrupación deportiva, e=asociaciones de barrio, f=asociaciones educacionales de escuelas, colegios, o universidades y g=otras.
7. Orgpatria: 1 si se siente orgulloso de la historia de su país, 0 de otra forma.

Estos subíndices se combinaron de forma tal que los índices de confianza sumasen 1, los de confianza política sumasen 1, los de participación sumasen 1 y el de orgullo patrio sumase 1, para así asemejarlos lo más posible a los índices que se usaron para Latinobarómetro. Luego, se creó un índice resumen que tomaba el valor 1 si el índice sumatorio sumaba más de 1,82. Se escogió el valor 1,82 para que el promedio de «cohesividad» de este índice tomase un valor lo más cerca posible del índice elaborado con los datos de Latinobarómetro.

Referencias

Acosta, Ch. V. (2005). «Educación para la ciudadanía en el Caribe: estudio sobre política curricular y de formación docente en Cuba, Haití y República Dominicana.» UNESCO y FLACSO, Republica Dominicana. Disponible en: www.ibe.unesco.org/curriculum/Caribbean/CaribbeanPdf/EDUCACION_PARA_LA_CIUDADANIA_EN_EL_CARIBE.pdf [10 de Junio de 2007]

Aguirre, B. E. (2002). «Social Control in Cuba.» Latin American Politics and Society, Vol. 44, Nº 2 (Summer):67-98.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación (2002). «Evaluación de comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana. Calendario A. Octubre 2001. 7º y 9º grados.» Disponible en: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85777_archivo_pdf3.pdf, [5 de junio de 2007]

Amadeo, Jo-Ann, Torney-Purta, J., Lehmann, R., Husfeldt, V., and R. Nikolova (2002). *Civic Knowledge and Engagement An IEA Study of Upper Secondary Students in Sixteen Countries*. Amsterdam: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2007). Sociobarómetro. Dispponible en: http://www.iadb.org/sociometro/index.html [1 de Mayo de 2007]

Carnoy, M. y J. Werthein (1980). *Cuba: cambio económico y reforma educativa, 1955-1978*. México, D.F.: Editorial Nueva Imagen.

Carnoy, M., Gove, A., and J. H. Marshall (2007). *Cuba's Academic Advantage: Why Students in Cuba are Better in School*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Chi, B., Jastrzab, J., and A. Melchior (2006). «Developing Indicators and Measures of Civic Outcomes for Elementary School Students.» Center for Innovation and Research on Civic Learning and Engagement, Circle Working Paper Nº 47.

Cox, C. (2007). «Educación y cohesión social: conceptos e ideas iniciales de un proyecto». Borrador para discusión en Seminario del proyecto «Impasses e alternativas de política educacional para a América Latina», iFHC, Sao Paulo, 9 de abril de 2007.

Cruz-Taura, G. (2003). «Rehabilitating Education in Cuba: Assessment of Conditions and Policy Recommendations.» Cuba Transition Project, Institute for Cuban and Cuban American Studies, University of Miami. Disponible en: http://ctp.iccas.miami.edu/Research_Studies/GCruzTaura.pdf [June 9, 2007]

De Castro, S. y J. C. Méndez (eds.) (1992). *El ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP).

De Moura Castro, C. y M. Cabrol (1998). «Afinal que país é este? Belíndia ou Corgola?» *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 52.

Díaz-Aguado, M. J. (2005). «Por qué se produce la violencia escolar y cómo prevenirla.» *Revista Iberoamericana de Educación* Nº 37: 17-47.

Easterly, W., Ritzan, J., and M. Woolcock (2006). *Social Cohesion, Institutions, and Growth*. The Center for Global Development, Working Paper Nº 94.

Fagan, R. (1969). *The Transformation of Political Power in Cuba*. Stanford, CA: Stanford University Press

Feiler, B. (2004). *Learning to Bow: Inside the Heart of Japan*. New York: Perennial.

Finkel, S. E., and H. R. Ernst (2005). «Civic Education in Post-apartheid South Africa: Alternative Paths to the Development of Political Knowledge and Democratic Values». *Political Psychology*, Vol. 25, Issue 3:333-364.

Funk, W. (1997). «Violencia escolar en Alemania.» *Revista de Educación* 313:53-78.

Gómez, A. (2003). «The Role of Education in Promoting Cuba's Integration into the International Society: Lessons in Transition from the Post-Communist States of Central and Eastern Europe.» Cuba Transition Project. Institute for Cuban and Cuban American Studies, University of Miami. Disponible en: http://ctp.iccas.miami.edu/Research_Studies/AGomez.pdf [9 de junio de 2007]

Gove, A. (2005). «The Optimizing Parent?: Household Demand for Schooling and the Impact of a Conditional Cash Transfer Program on School Attendance and Achievement in Brazil.» Doctoral Dissertation, Stanford University.

——. (1997). «Neoclassical Economics and Higher Education Policy Formation in Chile and Britain.» Stanford University, Master's Monograph.

Gradstein, M., and M. Justman (2000). «Human Capital, Social Capital and Public Schooling.» *European Economic Review*, 44:879-890.

Green, A., Preston, J., and R. Sabates (2006). *Education, Equality and Social Cohesion: A Comparative Analysis.* New York: Palgrave MacMillan.

——. (2003). «Education, Equality and Social Cohesion: A Distributional Approach.» *Compare* Vol. 33, Nº 4:454-470.

Hanushek, E. A., and L. Woessman (2007). «The Role of School Improvement in Economic Development.» National Bureau of Economic Research. Disponible en: http://papers.nber.org/papers/w12832.pdf?new_window=1

Heyneman, S. P. (2000). «From the Party/State to Multi-ethnic Democracy: Education and Social Cohesion in Europe and Central Asia.» *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22(2):173-191.

Interamerican Development Bank (IDB) (2006). *Social Cohesion in Latin America: Analysis, Action, and Coordination*. Washington: IDB Sustainable Development Department.

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educaron (LLECE) (1998). Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado. Santiago de Chile: UNESCO.

Lehmann, R. (2004). «Overview of the IEA Civic Education Study.» IEA Civic Education Study Technical Report. Disponible en: www.iea-dpc.org [29 de agosto de 2008]

Lind, G. (2007). *La moral puede enseñarse*. México, D.F.: Editorial Trillas.

Maxwell, J. (1996). «Social Dimensions of Economic Growth.» Erick J. Hansen Memorial Lecture, University of Alberta, cited in Green et al (2003):456.

McEwan, P., and M. Carnoy (2000). «The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System.» *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 22, Nº 3:213-239.

Mooij, T. (1997). «Por la seguridad en la escuela.» *Revista de Educación* 313:29-52.

Moreno Olmedilla, J. M. (1998). «Comportamiento antisocial en los centros escolares: una visión desde Europa.» *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 18: 190-204

Restrepo, G., Ayala, C., Rodríguez, J. y J. G. Ortiz (2001). «La Educación Cívica en Colombia: Una comparación internacional.» Informe presentado al Servicio Nacional de Pruebas. Disponible en: http://www.lablaa.org/blaavirtual/educacion/educar3/indice.htm [4 de junio de 2007]

Ritzen, J., Wang, L., and Y. Duthilleul (2002). «Education and Social cohesion: Exploration into how a Society Put Itself Up by the Bootsraps.» Presentación aparentemente interna del Banco Mundial. Washington DC: World Bank. Disponible en http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/298/605/social_cohesion.pdf, [8 de julio de 2007]

Torney-Purta, J. y Jo-Ann Amadeo (2004). *Strengthening Democracy in the Americas Through Civic Education: An Empirical Analysis Highlighting the Views of Students and Teachers*. Organization of American States, Unit for Social Development and Education. Disponible en: http://www.educadem.oas.org/documentos/executive-summaryfin.pdf [29 de agosto de 2009]

Torney-Purta, J., Lehmann, R., Oswald, H. y W. Schulz (2001). *Citizenship and Education in Twenty-Eight Countries: Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*. Amsterdam: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

USAID (2002). «Approaches to Civic Educaiton: Lessons Learned.» Office of Democracy and Governance. Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance. U.S. Agency for International Development, Technical Publication Series.

UNESCO (2002). «Curriculum Development For Learning To Live Together: The Caribbean Sub-Region.» The Final Report Of The Sub-Regional Seminar Held In Havana, Cuba, 15-18 May 2001. Disponible en: http://www.ibe.unesco.org/curriculum/Caribbean/finalreport.htm [8 de julio de 2007]

Capítulo 8

MICROPOLÍTICA ESCOLAR Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

*Silvina Gvirtz, Jason Beech**

Introducción

El presente trabajo aborda el tema de la cohesión social desde la perspectiva de la micropolítica educativa. El objetivo es reflexionar acerca del rol actual y del posible de la institución escolar en la promoción de la cohesión social.

El trabajo se divide en tres partes. En la primera se presentan algunas reflexiones acerca de la relación entre escuela y cohesión social. Basándonos en estas reflexiones, sugeriremos que existen dos niveles para pensar la cohesión social en la micropolítica de la escuela en América Latina: un nivel vinculado al acceso y permanencia de los niños y jóvenes en la institución y un nivel curricular.

En la segunda parte se analiza lo que llamamos punto cero o nivel básico de cohesión social. Es un análisis del cumplimiento del derecho a la educación de todos los niños y jóvenes. En la tercera parte realizamos una serie de reflexiones acerca de cómo puede pensarse la promoción de la cohesión social en la escuela a través del currículo. En estas dos últimas secciones (segunda y tercera) se esbozan también algunas ideas acerca de las oportunidades, posibilidades y también obstáculos que existen para que el «formato escolar» amplíe su contribución a la agenda de la cohesión social y además la adapte a las necesidades contemporáneas.

---

* Trabajo preparado para el proyecto «Nueva agenda para la cohesión social en América Latina», Cieplan-iFHC-Unión Europea-PNUD. Los autores agradecen los comentarios de Cristián Cox, José Weinstein y de los participantes del seminario sobre «Educación y Cohesión Social en América Latina» organizado por Cieplan, Santiago, julio de 2007.

I. ¿Por qué y cómo pensar la cohesión social desde la micropolítica de la escuela?

1. La escuela como espacio político

Pensar la micropolítica de la escuela implica conceptualizar la institución escolar como un actor protagónico de las políticas públicas y no como una simple ejecutora de las políticas que se diseñan en el nivel macro. Esta forma de pensar la escuela implica un desplazamiento en el cual ya no se la conceptualiza como una institución que se *gestiona*, sino como una institución política que se *gobierna* (Gvirtz 2005a).

América Latina viene de una tradición de sistemas educativos centralizados. A fines de la década de 1980 se empieza a pensar en procesos de descentralización que, en el mejor de los casos, terminaron provincializando el sistema (Argentina) o con promesas de traspaso de responsabilidades a los municipios a partir de ciertos niveles certificables de capacidad instalada, lo que llevó en gran medida a mantener el statu quo (Colombia).

En definitiva, los múltiples intentos de cambio de aquella época dieron en la práctica poco protagonismo y margen de acción a las escuelas. Las instituciones escolares están pensadas aún, desde una tradición decimonónica, como lugares neutrales en los que rara vez se toman decisiones de corte político. Las escuelas se consideran el *locus* de la implementación de políticas, pero no se presentan como espacios de producción y ejercicio del poder.

El lenguaje técnico con el que hacemos referencia a la institución acompaña esta mirada. Para un gran número de actores del sistema una escuela se administra, una escuela se gestiona, una escuela se dirige. El director de una escuela, máximo responsable de la misma, debe contar con saberes técnicos, debe conocer herramientas de *management* (elaborar un proyecto educativo institucional entre otras cosas), especialmente en el sector privado, pero no se lo ve como un actor que señale orientaciones políticas para su institución o que deba o pueda hacerlo.

La unidad escolar se presenta así desde una supuesta neutralidad política. Se la define como un objeto de la política, pero rara vez se la presenta como sujeto o actor protagónico de la misma. Las consecuencias de atribuir a la escuela esta neutralidad son preocupantes para cualquier estrategia que pretenda orientar su trabajo a partir de la noción de cohesión social. Los estudios iniciados hace ya décadas en ciencia política dan cuenta de la superficialidad de ciertos conceptos que distinguen entre los espacios de planificación y de ejecución de las políticas (Gvirtz y Dufour, 2007).

El trabajo de Ball (1989), denominado *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*, es uno de los libros pioneros en el campo. Nos alerta sobre esta mirada casi naíf de la institución escolar. Se señala en él que la escuela es un espacio en el que se dirimen conflictos políticos (Gvirtz 1999, 2006). Se muestra que los equipos de conducción de la escuela no pueden ser considerados meramente en su aspecto administrativo, sino en su dimensionalidad política.

Reconocer la importancia de la institución escolar como protagonista de las políticas públicas implica considerar a los centros educativos como niveles de responsabilidad en la provisión de justicia educacional y al mismo tiempo de cohesión social. Por supuesto que esto no implica desconocer la importancia de los otros niveles de gobierno de los sistemas educativos. Aunque este trabajo se basa fundamentalmente en pensar la cohesión social en el nivel micropolítico, nuestro punto de partida supone que solo si concebimos la cohesión social como un problema político en todos los niveles: macro, intermedio y micro, podremos pensar soluciones para que el sistema educativo contribuya más y mejor con la construcción de sociedades cohesionadas.

2. La escuela como ámbito privilegiado en la promoción de la cohesión social

Otro supuesto en este trabajo es que la escuela es un ámbito privilegiado para promover la cohesión social, ya que se trata de la institución en la cual los ciudadanos aprenden a relacionarse entre sí. Simplificando, podríamos decir que la escuela cumple dos roles fundamentales: el de transmitir conocimientos específicos y un rol socializador. Sin duda, en la actualidad podrían pensarse (y de hecho existen) muchos formatos diferentes al escolar para transmitir conocimientos. Sin embargo, en su rol socializador parecería que hay poca competencia para la escuela: no se vislumbra un formato mejor para que los humanos aprendamos a vivir con otros. En ese sentido, la escuela puede (y debe) pensarse como un microcosmos de la sociedad en el cual los futuros ciudadanos aprenden a relacionarse con sus semejantes y con las normas. La escuela es una de las pocas instituciones que transmite explícitamente valores y que además tiene la capacidad de llegar a todos los miembros de la sociedad. O al menos debería tener esta capacidad.

Uno de los problemas que viven las sociedades latinoamericanas es que esa capacidad de llegada está limitada. Muchos niños y jóvenes son excluidos del sistema educativo. Lo cierto es que evitar la exclusión no puede lograrse solo a partir de políticas macro. Las decisiones políticas y acciones que favorezcan el cumplimiento de la convención internacional de los derechos del niño deben comenzar en el seno de la institución escolar.

En ese sentido, sugerimos que la relación entre la micropolítica de la escuela y la cohesión social puede conceptualizarse en dos niveles: (i) en un nivel básico, cada unidad escolar debería colaborar en garantizar a todos y todas el derecho a la escolarización básica y, por lo tanto, el derecho a formarse como ciudadano/a con capacidades para participar activa y productivamente en los ámbitos políticos, económicos, culturales y sociales. El acceso, permanencia y egreso bien sucedido de todos los niños y jóvenes de la escuela es un primer paso para promover la cohesión social. No es solo una condición necesaria para promoverla, sino que es parte del objetivo. Sin embargo, tal como demostraremos a continuación, nos encontramos lejos de lograr este ideal en la región. Cuando se analizan las tasas de deserción y graduación en la región consideradas a nivel escuela, los números de las escuelas que atienden a los quintiles de ingreso más bajos son alarmantes; (ii) avanzar en un segundo nivel de abordaje de la problemática en el cual pensar políticas para promover la cohesión social ente los niños y jóvenes que sí están en la escuela. En ese sentido, el desafío es pensar qué tipo de cohesión social estamos promoviendo a través del currículo y a través de los arreglos institucionales de las escuelas.

En las próximas dos secciones abordaremos cada uno de estos niveles, comenzando con una serie de reflexiones acerca del propio concepto de cohesión social, para luego ofrecer algunas ideas acerca de cómo puede pensarse la cohesión en relación con cada uno de los niveles explicitados. En paralelo plantearemos algunas propuestas concretas acerca de arreglos institucionales que podrían contribuir a mejorar lo que hace la escuela para promover la cohesión social.

II. Exclusión escolar, fragmentación y micropolítica

1. El derecho a la educación, la cohesión y la obligación jurídica del Estado para su cumplimiento

Tomamos como punto de partida la pregunta con que Pedro Güell (2007) termina su presentación acerca de la revisión histórica del concepto de cohesión social:

> ¿Cuál es el tipo de relaciones sociales, de orientaciones subjetivas y de arreglos institucionales y políticos que son capaces de producir un grado mínimo de equilibrio y reforzamiento entre lógicas autorreguladas de mercados globales y cumplimiento de derechos cívicos, políticos y sociales de tipo universal y, al mismo tiempo, reconocimiento de las diversidades culturales? Güell (2007:12)

Esta pregunta vincula la cohesión social con el cumplimiento de los derechos universales. Consideramos que este vínculo es fundamental para pensar la relación entre escuela y cohesión social, porque, tal como demostraremos más adelante, en el ámbito escolar suele vincularse la idea de cohesión social con las obligaciones de los alumnos/ciudadanos, pero poco se dice acerca de sus derechos. Sin embargo, somos conscientes de que los derechos ciudadanos y la integración social no necesariamente van de la mano (Barbalet 1988). Por el contrario, el reconocimiento de ciertos derechos ciudadanos no siempre redunda en la armonía social, sino que en muchos casos puede ser (y ha sido) foco de conflictos sociales. Por ejemplo, el derecho a huelga o a manifestarse que detenta determinado grupo puede generar conflictos con otros. Esto no implica necesariamente que el derecho a huelga deba ser limitado en nombre de la paz social, pero sí nos muestra que, como dice Güell, la cohesión social se basa en la búsqueda de un fino equilibrio. Se trata de una «reacción política estratégica» (Güell 2006) que como tal se basa en decisiones políticas. En definitiva, definir qué tipo de cohesión social queremos implica tomar partido por un tipo de orden social y por ende de sociedad (Sorj y Tironi 2007). Por lo tanto, cuando decimos que en este trabajo vamos a considerar la relación entre derechos universales y cohesión social como un aspecto fundamental de nuestra reflexión estamos tomando una postura valorativa que queremos hacer explícita.

Los derechos que constituyen la ciudadanía suelen clasificarse en derechos políticos, civiles y sociales. Los primeros tienen que ver con la posibilidad de participación en el ejercicio del poder político, por ejemplo, a través del voto. Los derechos civiles se relacionan con las libertades individuales y se manifiestan a través del Estado de Derecho y el sistema de justicia. Los derechos sociales son aquellos que garantizan un determinado nivel de vida y el acceso a la herencia social (Barbalet 1988). Los servicios sociales (entre ellos el sistema educativo) son el *locus* esencial de estos derechos.

Destacaremos dos características de los derechos sociales, que son los que más nos interesan aquí. En primer lugar estos derechos generan una obligación al Estado que debe proveer y garantizar ciertos beneficios a la población. En sus orígenes, estos derechos fueron conceptualizados como meras declaraciones de principios. Es decir que cuando el Estado adoptaba una norma constitucional o un tratado internacional consagrando derechos sociales, tales como el derecho a la educación, no había intención de asumir una obligación jurídica, sino que se trataba simplemente de realizar una declaración de buena intención política (Abramovich y Curtis 2002). En la actualidad existe una postura opuesta a la anterior. Desde esta perspectiva, se relativiza la distinción entre los distintos tipos

de derechos (civiles, políticos y sociales) y se sostiene que los derechos sociales también son exigibles e incluso que «tienen al menos algún aspecto que resulta exigible judicialmente» (Abramovich y Curtis 2002:20), por lo cual el derecho a la educación ya no se trataría simplemente de una declaración de principios, sino de un derecho universal que genera una obligación al Estado que, de no cumplirse, podría exigirse judicialmente.

En segundo lugar, la distribución equitativa de estos derechos (los sociales) es fundamental para generar cohesión social, ya que cuando las condiciones y oportunidades sociales son distribuidas de manera desigual, aparecen en los grupos correspondientes distintos tipos de valores y expectativas (Barbalet 1988). Lo que es visto como ventajas por unos es entendido como una desventaja por otros y por lo tanto aparece uno de los opuestos de la cohesión: la fragmentación o la desintegración social (Sorj y Tironi 2007).

La Unión Europea define la cohesión social como «la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización…» (citado en Cox 2007). Desde esta perspectiva, entonces, la fragmentación social es el fenómeno opuesto a la cohesión, que podría definirse como la incapacidad de una sociedad de garantizar el bienestar a todos sus miembros. Es un fenómeno propio de sociedades dispares y con tendencias a la polarización.

Si consideramos que la fragmentación social es lo opuesto de la cohesión, y aceptamos también que la escuela funciona como un microcosmos del sistema social y como el lugar privilegiado en el cual se aprende a vivir con otros, no podemos soslayar que el hecho de que nuestras escuelas estén expulsando a tantos niños y, especialmente, a jóvenes, redunda en uno de los tipos de fragmentaciones más crueles y negativas para nuestras sociedades.

2. El incumplimiento del derecho a la educación: algunos números para entender la fragmentación

A continuación presentamos algunos datos relacionados con los índices de deserción correspondientes al nivel primario de algunos países de América Latina. Es de destacar que en algunos países la situación es preocupante, puesto que la deserción en la educación primaria implica que los niños más pobres quedan muy tempranamente excluidos del acceso a bienes culturales básicos y a la posibilidad de aprender y ejercitar la capacidad de vivir con otros.

Tabla Nº 1

TASA DE DESERCIÓN ESCOLAR EN NIVEL PRIMARIO

(en %, año 2001-2002)

País	%
Bolivia	17,7
Brasil	20,1
Colombia	30,6
Paraguay	36,4
Perú	21,9
Uruguay	7,9
Chile	1,3

Fuente: UNESCO (2005).

En el nivel medio, la situación no es de menor gravedad. Si bien en la región el nivel de cobertura del nivel ha mejorado en las últimas décadas, no llega aún a abarcar a la totalidad de los jóvenes. Puede observarse la situación en la siguiente tabla, en la que se presentan las tasas brutas de escolarización de algunos países latinoamericanos.

Tabla Nº 2

TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN SECUNDARIA

(en %, año 2001-2002)

País	%
Bolivia	84,4
Brasil	107,5
Colombia	65,2
Paraguay	63,5
Perú	89,0
Uruguay	101,4
Chile	85,5

Fuente: UNESCO (2005).

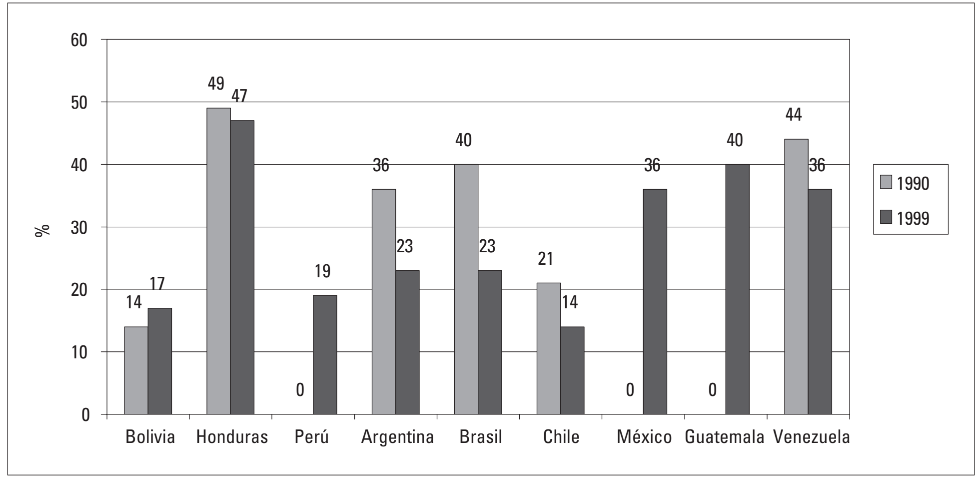
A su vez, para quienes consiguen el acceso, la situación no es necesariamente sencilla. La deserción en el nivel medio sigue siendo muy preocupante. Se puede apreciar en los gráficos a continuación los guarismos de este fenómeno. Esta situación no se ha revertido en la actualidad.

La falta de acceso universal a los niveles primario y medio, sumada a las tasas de deserción que se producen en el sistema, plantea un problema serio a cualquier política que intente promover la cohesión social. La escuela es uno de los ámbitos privilegiados para promover la cohesión, pero solo en la medida

en que se garantice en ella un lugar para cada niño y para cada joven. Como se dijo, asegurar el acceso y la permanencia en la escuela es una condición *sine qua non* para promover la cohesión social y más aún es el primer paso en el diseño de modelos que pretendan hacerla realidad.

Gráfico Nº 1

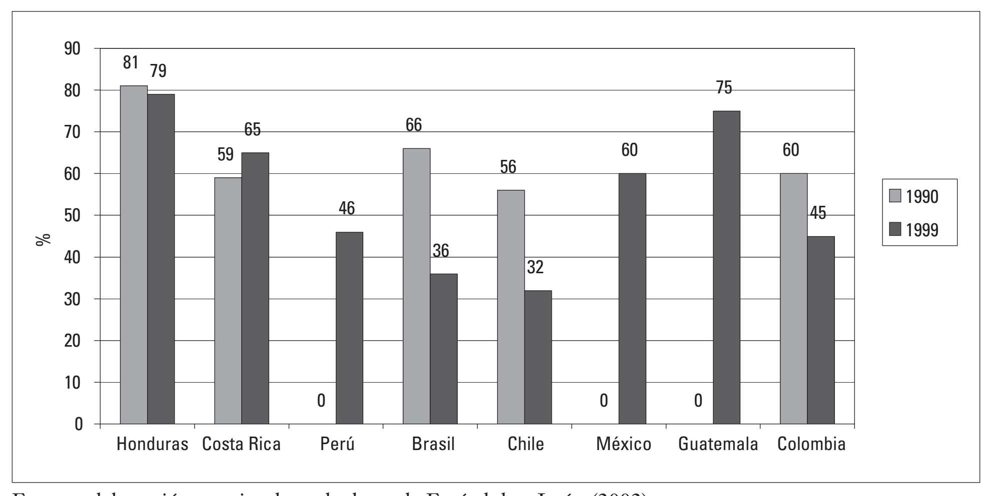
TASA GLOBAL DE DESERCIÓN EN EDUCACIÓN SECUNDARIA. AMÉRICA LATINA-ZONAS URBANAS



Fuente: elaboración propia a base de datos de Espíndola y León (2002).

Gráfico Nº 2

TASA GLOBAL DE DESERCIÓN EN EDUCACIÓN SECUNDARIA. AMÉRICA LATINA-ZONAS RURALES



Fuente: elaboración propia a base de datos de Espíndola y León (2002).

Tradicionalmente, los hacedores de política no ven la escuela como un actor clave en el diseño de estrategias para fomentar el acceso y la retención de estudiantes. En este trabajo argumentamos que una mirada micropolítica es condición necesaria para garantizar la retención de niños y jóvenes en el sistema, ya que se trata de problemáticas que difícilmente puedan resolverse solo desde los niveles macro o intermedio.

Ahora bien, ¿qué consecuencias prácticas acarrea la adopción de una perspectiva micropolítica en el diseño de estrategias que garanticen el acceso a la educación y la permanencia como un nivel básico de la promoción de la cohesión social?

La primera y más evidente es que de este modo se puede sumar como colaboradora también a la escuela para que cumpla funciones relacionadas con la provisión de justicia educacional y, por ende, de este primer nivel de cohesión social.

Nuestras investigaciones en escuelas con carencias en la Argentina muestran que los directores y supervisores en pocas oportunidades se sienten responsables de la función justicia y mucho menos de la fragmentación social que se genera. En muchas de las escuelas observadas, las tasas de repitencia y de no promoción son sorprendentes. Solo a modo de ejemplo comentamos que en dos escuelas que atienden población de bajos recursos, en la Provincia de Buenos Aires, las tasas de graduación en primaria (primero a sexto) no alcanzan el 30%. Sin embargo, ni siquiera existe un seguimiento de estos indicadores en cada escuela y al mismo tiempo ningún actor institucional se siente responsable de mejorarlos. No se presentan siquiera como un problema a ser considerado. Tampoco la normativa fija responsabilidades en la materia. Si de lo que se trata es de prevenir la exclusión, entonces el trabajo de la política debería comenzar en todas y cada una de las escuelas. En este caso, el sistema educativo de Chile debe considerarse una excepción. El modelo de financiamiento a la demanda (no exento de otros problemas) obliga a poner el foco en el seguimiento escolar de las variables de rendimiento interno justamente porque, como se dice en lenguaje coloquial, «el dinero sigue al alumno».

Pero, ¿cómo puede trabajar el nivel micropolítico? ¿Qué estrategias se pueden diseñar desde la escuela para cumplir con este primer nivel de la cohesión social?

En primer lugar parece importante definir una buena escuela en términos de lo que se esperaría en una sociedad democrática. En este punto debemos decir que una buena escuela es aquella en la que:

- Todos/as pueden acceder, ya que se garantiza un ingreso a partir de criterios de justicia local (Elster 1994) sin discriminación ni prebendas. Una

política básica en este sentido es que las escuelas recurran al sorteo tanto para definir las vacantes en las escuelas más solicitadas como para definir el turno en caso de escuelas de jornada simple.

- Todos/as egresan. Si una escuela excluye, entonces no es una buena escuela. En el nivel de enseñanza básica (inicial, primaria y secundaria) es necesario y posible garantizar el derecho de todos/as a una buena calidad educativa.
- Todos/os o la gran mayoría egresa en tiempo y forma, para lo cual la escuela debe controlar y hacerse responsable por la sobreedad y la repitencia.
- Todos/as pueden continuar con éxito el nivel siguiente de educación. Por ejemplo, una buena escuela primaria debería hacer un seguimiento del desempeño de sus graduados en el nivel secundario y responsabilizarse por ajustar su oferta en el caso de que este no fuera satisfactorio.
- Todos/as aprenden los saberes que se necesitan para un buen desempeño social, laboral, cultural, personal, etc.
- Todos/as pueden disfrutar del conocimiento que aprenden.
- La comunidad siente que se están haciendo las cosas bien.

Esta definición de una buena escuela es claramente política. En ella no hay margen para la exclusión. Sin embargo, no basta simplemente con definir políticamente cómo debe funcionar una buena escuela. Si consideramos que los derechos sociales deben ser exigibles (en este caso el derecho a una educación de calidad), su cumplimiento también debe ser controlable. Es decir, que se necesitan mecanismos de *accountability* para que las escuelas respondan por sus resultados (no solo académicos) ante la comunidad y los niveles intermedio y macro.

Estos mecanismos deberían estar basados en indicadores vinculados con:

- El rendimiento interno (se produce información sobre tasa de graduación, repitencia, sobreedad, ausentismo docente y de los alumnos, tasa de rotación de docentes y alumnos, etc.).
- El rendimiento académico de sus estudiantes (se observa a través de pruebas, observación de cuadernos, cantidad de sanciones y problemas de convivencia, desempeño de los graduados en el nivel superior, etc.).
- La percepción de la escuela por parte de la comunidad. En general, se utilizan encuestas a padres, docentes y alumnos.

Las escuelas toman decisiones en forma permanente. Básicamente operan sobre dos tipos de decisiones: académicas y administrativo-financieras. Tanto estas decisiones como la definición curricular, la organización pedagógica, la definición de políticas de evaluación de los alumnos, la definición de las estrategias

de admisión y la asignación de matrícula están atravesadas por la política. Solo en la medida en que entendamos esta naturaleza del hecho escolar estaremos en condiciones de revertir los problemas de fragmentación de nuestras sociedades. En este sentido, la no exclusión de los niños y jóvenes, como primer nivel de la cohesión social que se promueve en la escuela, debe ser responsabilidad, en parte, de la unidad escolar. Revisitar los arreglos institucionales de la escuela parece ser una condición *sine qua non* para cualquier revisión de las políticas de cohesión social. Fijar metas de cumplimiento para las escuelas, exigir la producción de información sobre las metas, hacerla pública para analizar la marcha de la escuela, son algunas de las funciones que deberían incluirse en las tareas de la dirección. Del mismo modo, la escuela debería contar con espacios que le permitan canalizar sus demandas y establecer condiciones necesarias y suficientes para alcanzar el cumplimiento de estas metas.

Sin embargo, no basta con que la escuela defina políticas para evitar la exclusión de los niños y jóvenes y que garantice que estos egresen en tiempo y forma. La escuela como actor político privilegiado también debería promover la cohesión social entre sus alumnos. Por supuesto que en este aspecto –la promoción de la cohesión social desde el currículo– es el nivel macro el que debería establecer lineamientos generales para todas las escuelas, garantizando que en las mismas se promuevan ciertos valores y normas que colaboren a la construcción y consolidación de «lo común». En otras palabras, por más que se promueva la autonomía de la escuela y haya cierta revalorización de «lo local», en los aspectos que hacen a la formación ciudadana, el Estado central debe mantener amplios márgenes de control para evitar los particularismos que tenderían a la fragmentación y la desintegración.

No obstante, en la promoción de la cohesión social desde la regulación curricular, el nivel macro también debe trabajar junto con los niveles jurisdiccionales intermedios y con la escuela en el nivel local, ya que los lineamientos establecidos en el nivel nacional deben ser adaptados a las realidades contextuales específicas de cada jurisdicción y de cada localidad.

Además, suponer que el problema de la cohesión social en la escuela puede resolverse únicamente desde el nivel macro implica ignorar la complejidad de la relación que existe entre las políticas curriculares como una construcción del Estado y sus efectos en la práctica (Gvirtz y Beech 2004). Las políticas (en este caso la formulación de un currículo prescrito) se definen a través de negociaciones entre agentes con distintas ideologías y objetivos, cuyo resultado no necesariamente es un texto coherente y con significados unívocos (Ball 1993). Además, a medida que las políticas se desplazan desde su formulación hacia la práctica se abren espacios para la acción y la respuesta. Las políticas no se

transmiten a un vacío. Existen circunstancias sociales, institucionales y personales que afectarán la manera en que las políticas son entendidas por quienes las deberían poner en práctica (Ball 1993).

Cuando los docentes se encuentran con un determinado texto (por ejemplo, un documento curricular), se enfrentan con una cantidad de problemas que están implícitos en la necesidad de traducir las simplezas abstractas que contienen los textos de la política en prácticas interactivas y sustentables. Por lo tanto, la forma en que se abordan estos problemas es localizada: dependiendo del contexto, se ofrecerán distintas soluciones al problema que trae aparejada la implementación de una determinada política (Ball 1993).

Ya mencionamos que la definición de la cohesión social que se decida promover en la escuela no es neutra, sino que implica definiciones políticas y morales. Por supuesto que la escuela no puede tomar por sí sola este tipo de decisiones. Debe haber lineamientos generales del nivel central, pero también debe entenderse que, sobre la base de estos lineamientos, son las escuelas y los docentes quienes deben tomar decisiones en el día a día que van a determinar en gran medida el tipo de cohesión social que se promueve en la institución. Por ejemplo, los documentos curriculares pueden enfatizar la importancia de promover la no discriminación por cuestiones étnicas o de género. Sin embargo, quienes se encuentran en el día a día con actitudes discriminatorias en las aulas son los docentes, quienes deben tomar decisiones localizadas acerca de cómo resolver la situación. Estas decisiones se toman muchas veces basadas en la intuición e ideología de cada docente. Por el contrario, sugerimos que hacer explícito el hecho de que estos problemas deben resolverse en la escuela (y no solo en los lineamientos del nivel central –por más prescriptivos que sean) ayudaría a que exista cierta reflexión institucional y la elaboración de lo que podríamos llamar «políticas institucionales de cohesión social», que indicarían orientaciones acerca de cómo una determinada escuela se propone poner en práctica los lineamientos establecidos por el nivel central.

Por lo tanto, sugerimos que es importante que también en los aspectos curriculares que hacen a la cohesión social, se considere a la escuela como un actor político activo que (dentro de los marcos que debe establecer el Estado central) toma decisiones de política curricular que influyen en el tipo de cohesión social que se promueve.

En la siguiente sección ofrecemos algunas reflexiones acerca de cómo podrían pensarse en las escuelas las políticas de cohesión social de segundo orden –aquellas destinadas a promover la cohesión social ente los niños y jóvenes que sí están en la escuela.

III. La cohesión social y el currículo escolar

Para comenzar esta serie de reflexiones acerca de la relación entre cohesión social y el conocimiento escolar ofrecemos algunas definiciones conceptuales simples que iremos complejizando a lo largo de esta sección. En primer lugar, entendemos la cohesión social como «aquella fuerza o acción mediante la cual los individuos pertenecientes a una sociedad se mantienen unidos» (Cox 2007). Entre las muchas cuestiones que esta definición preliminar[1] plantea para el análisis pormenorizado, quisiéramos centrarnos en el concepto de *sociedad*, ya que se trata de una cuestión fundamental para pensar la relación entre la cohesión social y la escuela. La pregunta es acerca de cuáles son en la actualidad los límites de esa «sociedad» o, en otras palabras, si tenemos en cuenta los pilares básicos de la educación que definiera el informe Delors (1996), uno de los cuales condensa la agenda de la cohesión social al darle importancia al «aprender a vivir juntos»; la pregunta que surge es ¿cuál es el alcance de esa expresión? ¿Juntos entre quiénes?

Con el desarrollo de los sistemas educativos modernos en Latinoamérica el centro de la escena fue ocupado por la comunidad nacional. Hacia fines del siglo XIX, la mayoría de los países de América Latina emprenden su camino hacia la construcción del Estado-nación a través de la constitución de instituciones republicanas modernas. En un mismo movimiento se creó el Estado y la nación, y para ello se debió resolver uno de los problemas que se le planteaban a una región territorialmente extensa y culturalmente diversa: la cuestión de la identidad nacional (Botana 1998). El desafío que se le planteaba a estos jóvenes Estados era cómo hacer que los habitantes de un determinado territorio nacional sintieran la pertenencia a una comunidad más vasta, nacional, más allá de los vínculos locales. La cuestión de la identidad colectiva (y la cohesión social), entonces, fue para los países latinoamericanos algo a construir. Con mayor o menor éxito, según los países, fue el Estado el que emprendió este camino, en gran parte a través de la fundación de sistemas educativos modernos. Las fronteras político-territoriales que quedaron conformadas funcionaron en este proceso de construcción de la identidad nacional como fronteras simbólicas identitarias, ya que marcaban que quienes habitaban determinado territorio, pasarían a ser ciudadanos de ese país. En síntesis, el territorio nacional pasó a ser un fuerte marcador de la identidad nacional, una frontera política pasó a ser una (nueva) frontera simbólica.

---

[1] Ver Güell (2006) y Cox (2007) para un análisis más profundo del concepto de cohesión social.

Sin embargo, en la actualidad, el declive de los nacionalismos (Giddens 1990; Castells 1999; Bauman 2003; Grimson 2002) y de la nación como significante que genera lazos de solidaridad entre los individuos, podría estar afectando la manera en que se interpreta a la nación y a la construcción de las identidades colectivas (y de la cohesión social) en las escuelas. Asimismo, la revolución tecnológica y el flujo de símbolos y personas generan un contacto entre diferentes culturas impensado hace solo cincuenta años. El concepto de cultura ya no puede ser asociado a un espacio geográfico delimitado por fronteras políticas. Surgen así las llamadas culturas transnacionales o globales (Featherstone 1990, 1991). El mayor contacto entre culturas genera ciertas actitudes cosmopolitas en algunas personas, pero también aparece la reacción contraria. La mezcla de distintas culturas puede ser percibida como una invasión por parte del «otro». Aparece el racismo, la xenofobia y también las presiones por obtener mayor autonomía local y un resurgimiento de las identidades locales y específicas (Giddens 1990).

A media que las identidades se hacen más específicas, la propia idea de la nación como significante que genera lazos de solidaridad se debilita. Crece así la fragmentación social dentro de la propia «comunidad nacional». Por un lado, los sectores de niveles socioeconómicos altos se consideran a sí mimos como ciudadanos del mundo que no atan su proyecto de futuro necesariamente al de la nación, mientras que los sectores más desfavorecidos se sienten excluidos de cualquier proyecto a nivel nacional, por lo que fortalecen los lazos locales que le garantizan cierta supervivencia. Así se hace cada vez más difícil encontrar un significante que genere una solidaridad colectiva.

Por lo tanto, sugerimos que la escuela como institución necesita repensar la manera en que promueve la cohesión social, ya que entendemos que esta *fuerza o acción* no es algo que existe en forma natural, no es una esencia, si no que necesita de cuidados esfuerzos para ser construida, conservada y, eventualmente, reformulada (ver Sorj y Tironi 2007). Para ello proponemos que en términos del alcance de la cohesión social,[2] la relación entre este concepto y la escuela puede ser pensada en tres dimensiones: la global, la nacional y la local. En lo que sigue analizaremos cada una de ellas.

[2] Aclaramos que de aquí en adelante en esta sección, al referirnos a la promoción de la cohesión social en la escuela nos referimos a lo que definimos como el segundo nivel de abordaje de la cohesión social en la escuela: aquel relacionado con lo que la escuela puede hacer con los niños y jóvenes que están dentro de la institución.

1. La dimensión global de la cohesión social en las escuelas

La cuestión de la cohesión social o el «aprender a vivir juntos» en el ámbito global generalmente se relaciona con fomentar el respeto por otras culturas y un mayor entendimiento entre culturas para evitar la xenofobia, el racismo y, en última instancia, para promover la paz internacional. El supuesto de que la enseñanza y el aprendizaje acerca de «otras partes del mundo» podría llevar a promover la paz y disminuir los conflictos armados se remonta al pensamiento de la antigua Grecia, a la Edad Media con Erasmo y a la obra del propio Comenio que sugería que la enseñanza de una perspectiva cosmopolita podría colaborar a erradicar las guerras (Fujikane 2003).

Sin embargo, fue recién a partir de las catástrofes de las Guerras Mundiales y, especialmente, a partir de la creación de la UNESCO que el vínculo entre educación y la promoción de un mundo más pacífico se institucionaliza. El preámbulo de la Constitución de la UNESCO es un claro indicador de los objetivos de la organización en este tema: «puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz».

En esta línea, UNESCO elaboró una serie de propuestas curriculares en las que sugería, entre otras cosas, que los sistemas educativos nacionales de los Estados miembros deberían incluir la enseñanza acerca de otros países y otras culturas para promover relaciones amistosas entre los pueblos y la enseñanza de los derechos humanos universales. Un texto de referencia obligada fue la recomendación adoptada por la Asamblea General, en 1974, titulada «Education for Internacional Understanding, Co-operation and Peace and Education relating to Human Rights and Fundamental Freedoms» (Fujikane 2003).

No nos adentraremos aquí en el análisis de los cambios que sufrió la concepción de la cohesión social en la educación internacional a lo largo de la historia de la segunda mitad del siglo XX, a medida que el énfasis pasaba de la educación para la paz, a la educación para el desarrollo y a la educación multicultural (ver Fujikane 2003). Sin embargo, resulta interesante el cambio que se da en la década de 1980 cuando el problema del multiculturalismo deja de ser visto como un problema internacional, para conceptualizarse como una cuestión interna, especialmente en aquellos países que habían sido cabeza de los grandes imperios europeos y en Norteamérica. El rebote poscolonial y las enormes diferencias en las oportunidades económicas llevaron al crecimiento de las minorías étnicas y culturales en estos países y, de esta manera, el multiculturalismo se desplaza de la agenda internacional a la nacional. Nos detendremos sobre este tema más adelante, pero por ahora lo que importa es señalar que

este desplazamiento empieza a marcar una tendencia que se consolida en los años noventa, dando forma a las concepciones actuales sobre la cohesión social en educación en el plano global.

En general, hasta la década de 1990 el mundo era entendido como un sistema internacional de Estados. La unidad esencial de este sistema era el Estado-nación, y las relaciones entre estos eran el elemento fundamental que definía las posibilidades de que hubiera guerra o paz. Por lo tanto, en educación, se suponía que el aprendizaje acerca de otros países reduciría los conflictos entre Estados-naciones, lo que derivaría en un mundo de armonía internacional y relaciones amistosas entre países. Así, la educación internacional o multicultural tomaba como eje al Estado-nación y equiparaba sus fronteras geopolíticas con fronteras culturales, simbólicas e identitarias. El «nosotros» que los sistemas educativos habían colaborado a construir al promover una identidad nacional, se reflejaba en un «otro» que habitaba fuera de esas fronteras y que podía ser domesticado a través de la inclusión de un componente internacional en el currículo, los libros de texto y en los saberes escolares en general.

En la actualidad, esta visión del mundo ha sido desplazada. Las fronteras entre la sociedad nacional y el mundo externo se han esfumado. Giddens (1994) se refiere a una «sociedad global», entendida como una sociedad de un «espacio indefinido» en la cual nadie queda por fuera, dado que las tradiciones preexistentes no pueden escapar del contacto con «el otro» y con formas alternativas de vida. La definición de quién es «el otro» se reconceptualiza y las fronteras identitarias ya no coinciden necesariamente con fronteras político-territoriales. Estos cambios en la concepción del mundo han afectado notablemente la manera en que se interpreta la cohesión social desde un punto de vista global en la educación de algunos países.

Uno de los cambios más notables se da en cómo se reconceptualiza «la nación». En un estudio acerca de cómo los libros de texto y el currículo en varios países europeos incorporaron la «dimensión europea», Soysal (2006) observa varias tendencias en la reinterpretación que se hace de la nación. En primer lugar, las «narrativas nacionales se normalizan». El carácter único, extraordinario y carismático de la historia de cada país se debilita. Las tribus originarias (los normandos, los celtas, los galos) ya no son descritas en forma heroica, sino que el énfasis se coloca en la cultura y en la vida diaria de estas poblaciones. Además, el tema recurrente ya no es la mitología, sino el encuentro intercultural. La autora da el ejemplo de los vikingos «que ya no son presentados como antepasados guerreros o bárbaros saqueadores, sino como joviales mercaderes que recorren largas distancias generando a través de sus viajes intercambios culturales con las poblaciones locales» (Soysal 2006:35). En segundo lugar, la autora nota que la propia idea de nación se reinterpreta para incluir la diversidad cultural.

Se le da mucho más espacio a los grupos inmigrantes y a las minorías, que son descritos en términos culturales como un aporte a la nación. Aquí, nuevamente el tema dominante es el intercambio cultural: «las cruzadas ya no son solamente guerras santas contra aquellos que amenazan a la cristiandad, o un intento de Occidente para controlar rutas comerciales rentables, sino que también se las narra como instancias de intercambio cultural –Occidente aprende la forma de comportarse en la mesa de los árabes» (Soysal 2006:35).

Tal como ocurriera en momentos en que el nacionalismo fuera exacerbado en los sistemas educativos, aquí aparece nuevamente la tensión entre la enseñanza de la historia como disciplina científica y otros objetivos que pueden ser sociales, políticos, morales o educativos. Estos dos aspectos pueden estar muy conectados, pero son diferentes. Desconocer esa diferencia puede resultar en una confusión entre el intento objetivo por tratar de comprender el pasado y ciertas aspiraciones subjetivas e ideales (Slater 1995). Para el caso de Europa, Soysal (2006) sostiene que esta visión de la historia del continente, en la que se enaltece el intercambio cultural y se relativiza la enseñanza acerca de los conflictos, da una falsa idea de que la unidad y la paz que existe entre los países de la Unión Europea (UE) en la actualidad es el estado natural. Como dice Soysal:

> Enseñamos a nuestros niños una historia que se alinea con nuestro entendimiento actual del pasado y con nuestras expectativas de futuro… Europa representa la libertad de pensamiento, religiosa y de creencias. Los niños europeos deben valorar esto. Pero ¿deberían olvidar que estas libertades fueron conseguidas como resultado de siglos de guerra y conflicto? (Soysal 2006:39)

Aunque en Latinoamérica no tengamos una entidad política como la UE que promueva ciertos cambios en cómo se conceptualiza la nación, las identidades colectivas y el «otro», no quedan dudas de que algunos cambios se están dando en este sentido en nuestros sistemas educativos. Estos cambios son más claros a nivel de la retórica oficial. Por ejemplo, la recientemente aprobada Ley de Educación Nacional en Argentina establece como uno de los objetivos de la educación el de «fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales, abierta a los valores universales y a la integración regional y latinoamericana» (Art. 11, inciso d). Tanto el respeto por la diversidad cultural (tema que trataremos más adelante) como la integración regional son temas relativamente nuevos[3] para la retórica oficial en la educación argentina.

[3] Cabe aclarar que estos temas ya surgieron en la reforma de la década de 1990, aunque son plasmados de forma más explícita y contundente en la nueva ley.

Sin embargo, no tenemos muy claro cómo se ha trasladado este cambio a las propias instituciones educativas. En ese sentido, sería muy interesante promover investigaciones acerca de qué se enseña y qué se aprende sobre los países latinoamericanos, sobre la propia región y sobre otras culturas en nuestras escuelas.

Otro tema que aparece en la educación al pensar acerca de la cohesión social en el ámbito global es la idea de que podrían existir ciertas formas de «ciudadanía global». Al menos en Japón y en Inglaterra (Fujikane 2003) han surgido últimamente ciertas demandas que adoptan la idea de un nuevo tipo de «ciudadano/a» que reconoce la interdependencia que existe en el mundo por la cual las acciones de las personas pueden afectar la vida de muchos otros en lugares muy distantes. Este tipo de ciudadano/a que se promueve actúa en forma independiente de su Estado-nación, en un intento por desarrollar una moral universal con el objetivo de construir una sociedad global más justa.

Así, la noción de «aprender a vivir juntos» cobra una nueva dimensión en la que se incluyen también cuestiones como el cuidado del medio ambiente, las luchas contra las enfermedades y las injusticias globales. Las ONG han contribuido en gran medida a esta nueva agenda, promoviendo principios tales como el turismo sustentable, el comercio justo, los boicots a empresas que usan trabajo esclavo en el «Tercer Mundo». Estas iniciativas que surgieron de la sociedad civil están llegando al currículo oficial y a las escuelas. Por ejemplo, Oxfam, una prestigiosa ONG británica, ha desarrollado un currículo escolar para promover la «ciudadanía global» (Fujikane 2003). En definitiva, al incluir una «dimensión global» en el currículo de educación para la ciudadanía en estos países lo que se intenta es promover entre niños y jóvenes una actitud en la que sean conscientes de que sus acciones (tanto colectivas como individuales) tienen efectos globales y afectan a personas con las cuales ellos no necesariamente tienen contacto (incluidas las generaciones futuras).

En cuanto a lo metodológico –¿cómo enseñar y aprender sobre estas cuestiones?– Fujikane también señala que en Japón e Inglaterra aparecen nuevas formas de trabajar estos temas en el aula. En primer lugar hay un desplazamiento de una enseñanza basada en las disciplinas académicas hacia una basada en el énfasis en ciertos temas. Por ejemplo, la cuestión ambiental o las inequidades globales difícilmente puedan ser abordadas desde una disciplina en particular. Claramente se requiere un trabajo interdisciplinario o transversal. En segundo lugar, queda claro que estos temas no pueden ser abordados desde una concepción de la enseñanza basada en la transmisión de datos e información, sino que se requiere cierto aprendizaje basado en el descubrimiento personal y en la experiencia (*learning by doing*); por ejemplo, a través de la participación de intercambios con niños, jóvenes e instituciones de otras partes del mundo usando la internet.

Esta dimensión de lo global debería, también, analizarse a través de la inclusión curricular de estudios de una segunda lengua en la mayoría de los países. El aprendizaje de este segundo idioma plantea implícita o explícitamente algunas de las oportunidades y problemas de este nuevo rumbo de lo global. La mera inclusión del tema no alcanza para entender las direcciones posibles que puede tomar en función de cómo se resuelvan concretamente el contenido y el modo de abordaje de esta disciplina escolar. Cuestiones tales como:

- ¿Para qué y por qué aprender una segunda lengua?
- ¿Cuál es la segunda lengua que debería enseñarse? ¿Es el inglés la mejor opción? ¿Qué tipo de vivir juntos proponemos cuando el contenido está tan predefinido? ¿Y si la segunda lengua fuera una lengua aborigen? ¿Cómo construimos al otro relevante con el que pretendemos dialogar?
- ¿Qué significa privilegiar una segunda lengua por sobre otras? ¿Con quién nos conecta y de quién nos desconecta?
- ¿Qué contenidos y valores sobre otras culturas aprendemos cuando aprendemos una segunda lengua?

Estos son solo algunos de los desafíos a los que nos enfrentamos en un camino en el que ya se definió, por lo menos desde la proclama política, que la segunda lengua es un contenido socialmente significativo. No obstante, es necesario cuestionarse si esta inclusión favorece y cómo la cohesión social. No cualquier tipo de inclusión curricular puede considerarse como un paso hacia el aprender a vivir juntos.

Esta dimensión de la cohesión social no debería minimizarse en la medida en que es especialmente considerada en las escuelas que atienden a sectores más pudientes. La ruptura del espacio nacional como el espacio del diálogo y la aparición, entre los sectores sociales más pudientes de otros significativos más allá de las fronteras nacionales, colabora en la construcción de espacios curriculares de cohesión social bien diferenciados según la pertenencia social de los alumnos. No es un detalle menor analizar la mayor cantidad de tiempo que se le dedica a un tipo de lo global (aprendizaje de una lengua utilizada en el primer mundo, la mayoría de las veces inglés, aprendizaje de culturas, geografías vinculadas al mismo) en escuelas de clases acomodadas (Tiramonti 2004). Aprender a vivir juntos es en no pocas ocasiones aprender o desear vivir en el llamado primer mundo. Las escuelas de élite, en no pocas ocasiones, refuerzan a través de evaluaciones internacionales (vg. IB) su sentido de pertenencia a un mundo internacional.

Por último cabe señalar que incluir una dimensión global en el abordaje que se le da a la cuestión de la cohesión social en las escuelas no es solo un problema de contenidos, sino también de estilos de enseñanza y aprendizaje y en

los modos de organizar la escuela. Antes de adentrarnos en esos temas, presentaremos algunas reflexiones acerca de las dimensiones nacional y local.

2. La dimensión nacional de la cohesión social en las escuelas

En este aparatado ofrecemos algunas reflexiones sobre la cohesión social en la dimensión nacional, centrándonos en cuatro temas: las desigualdades socioeconómicas, las cuestiones étnicas, las migraciones y la influencia que ha tenido la proclama del «respeto por la diversidad» en las políticas educativas recientes.

Al referirnos a la cohesión social en Latinoamérica no podemos dejar de considerar que una de las características salientes de nuestra región son los altísimos niveles de pobreza y exclusión social. Se trata lamentablemente de la región con mayor inequidad en la distribución del ingreso. Esto no implica en exclusiva que gran parte de la población esté privada –en mayor o menor medida– del acceso a bienes y servicios básicos para la supervivencia, se trata también de un problema cultural. En otras palabras, la fragmentación socioeconómica va de la mano de la fragmentación cultural y simbólica, y esto presenta una seria amenaza para la solidaridad social y la cohesión social.

En la actualidad existe en nuestras sociedades una brecha entre aquellos que están dentro del sistema y aquellos que están marginados. Esta brecha puede verse claramente cuando pensamos acerca de la infancia en nuestra región. Narodowski (1999) nota que el concepto moderno de infancia, el cual fue fundamental para la constitución de la institución escolar como la conocemos, se reconfigura en la actualidad fugándose hacia dos grandes polos. Por un lado está la infancia «hiperrealizada», los niños que dominan mejor que los adultos los avances tecnológicos; mientras que por el otro está la infancia «desrealizada», aquellos «niños de la calle» que se manejan como adultos independientes y autónomos en estos ámbitos.

Si pensamos en lo que vemos todos los días en nuestras ciudades en términos de estos tipos ideales, notaremos que existen dos universos que funcionan en paralelo, ya que no existe el contacto significativo entre ellos. Aquellos chicos que poseen los medios de orientación para manejarse en internet o en ámbitos escolares, cada vez conocen menos acerca de las reglas de la calle, mientras que los niños de la calle poco saben acerca de la cultura escolarizada y tecnológica.

Los problemas de seguridad, la expansión de urbanizaciones privadas sobre una trama urbana ocupada tradicionalmente por los sectores populares (Svampa 2001) y la falta de espacios públicos establecen una frontera (física o simbólica) que mantiene a estos grupos separados. Estos niños ya no juegan juntos y, peor aún, ya no juegan a lo mismo.

Educar hoy debe implicar repensar cómo reconstruimos estos lazos en una sociedad cada vez más fragmentada, tanto en lo económico como en lo cultural. Este es un desafío en el que se juega la existencia misma de la idea de sociedad. El reconocimiento de los otros como iguales, el respeto por las diferencias y el compromiso con un proyecto que nos integre a todos económica, cultural y socialmente, son fundamentales en la actualidad para construir una sociedad integrada (Beech 2007).

Sin embargo, en los sistemas educativos de la región se da una segmentación de la matrícula escolar sobre la base del nivel socioeconómico de los alumnos (Narodowski y Nores 2002; Veleda 2005). Algunos datos de la CEPAL elaborados sobre la base de los resultados de PISA nos dan una idea de esta segmentación.

Los gráficos Nº 3 y 4 muestran que existe una importante segmentación de la matrícula escolar por nivel socioeconómico, lo que implica que los niños y jóvenes latinoamericanos tienden a ir a escuelas en las cuales conviven (y aprenden a vivir) con alumnos de niveles socioeconómicos similares al propio. Como muestra el Gráfico Nº 3, en promedio en la región, por cada 10 alumnos de nivel alto hay uno de nivel bajo en cierto tipo de escuelas, mientras que en otro tipo de escuelas predominan los niños y jóvenes de nivel bajo en proporción de 9 a 1. Estas proporciones se intensifican en Chile, Perú y Argentina, en donde las proporciones llegan a 20 a 1 y 19 a 1. En los países de la OCDE, mientras tanto, el promedio de esta proporción es de 4,8 y 5,4 a 1.

Gráfico Nº 3

AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES) Y OCDE (7 PAÍSES): CONFORMACIÓN DE LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS SEGÚN EL NIVEL SOCIOECONÓMICO DE LOS PADRES Y PARTICIPACIÓN DE LOS ESTUDIANTES EN ESCUELAS CON BUEN EQUIPAMIENTO EDUCATIVO SEGÚN CUARTILES DE NIVEL SOCIOECONÓMICO DE SUS PADRES



(En razones y porcentajes)

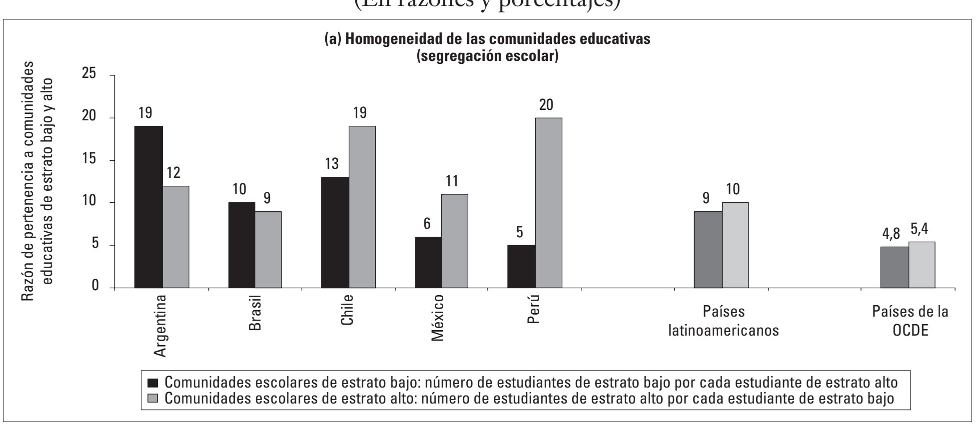
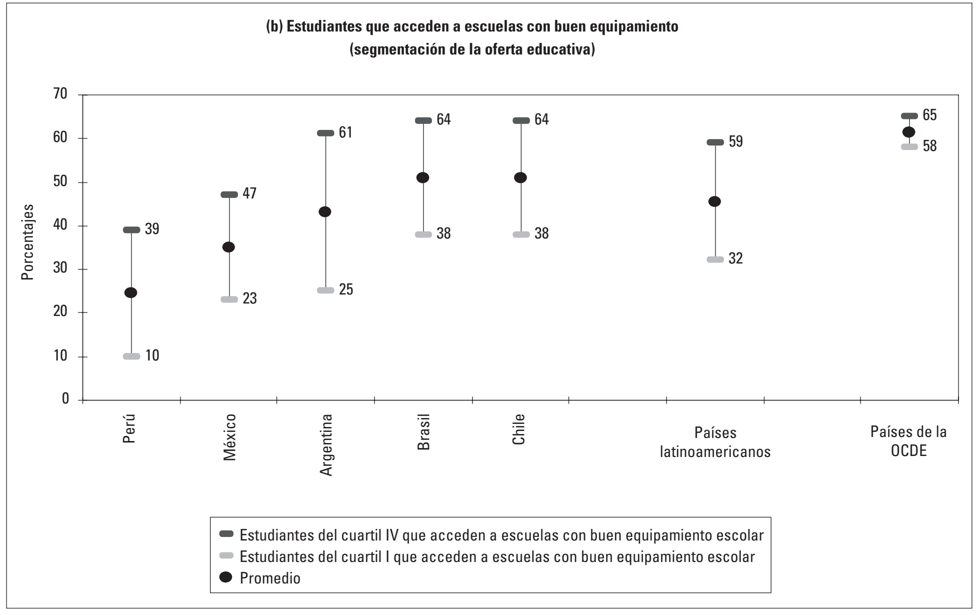


Gráfico Nº 4

AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES) Y OCDE (7 PAÍSES): CONFORMACIÓN DE LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS SEGÚN EL NIVEL SOCIOECONÓMICO DE LOS PADRES Y PARTICIPACIÓN DE LOS ESTUDIANTES EN ESCUELAS CON BUEN EQUIPAMIENTO EDUCATIVO SEGÚN CUARTILES DE NIVEL SOCIOECONÓMICO DE SUS PADRES



(En razones y porcentajes)



(a) Estudiantes que cursan el décimo grado.
(b) Las escuelas fueron agrupadas en dos estratos según el nivel de equipamiento educativo (biblioteca, herramientas multimedia, laboratorios de computación, laboratorios de química, entre otros).
(c) Total de 27 países de la OCDE; se excluye México. Los totales regionales son ponderados.
Fuente (gráficos Nº 3 y Nº 4): CEPAL 2007.

El Gráfico Nº 4 presenta resultados similares, aunque tomando como referencia el equipamiento de las escuelas. Lo que muestra es que no solo los jóvenes y niños de distintos niveles socioeconómicos asisten a distintas instituciones educativas, sino que además los recursos físicos están desigualmente distribuidos entre estos tipos de escuelas, en detrimento de los más pobres. Retomamos aquí lo dicho en la sección anterior con respecto a los derechos sociales y la cohesión social. Cuando las oportunidades son distribuidas de manera desigual surgen en los distintos grupos distintos tipos de valores y expectativas (Barbalet 1988), lo que eventualmente genera una mayor desintegración social, ya que las ventajas para un grupo son entendidas como desventajas por otros grupos.

Para analizar los efectos de la segmentación de la matrícula escolar es pertinente considerar la distinción que hace Putnam (2000) entre dos formas de capital social: (i) el capital vinculante basado en relaciones de confianza al

interior de un determinado grupo (en este caso las personas de un determinado nivel socioeconómico); y (ii) el capital puente que se refiere a las relaciones de confianza entre grupos (en este caso las personas de distintos niveles socioeconómicos). Queda claro que la alta segmentación de los estudiantes en nuestra región es un obstáculo para cualquier política educativa que intente promover el capital social puente (Cox 2008).

En este sentido, los sistemas educativos latinoamericanos parecen estar colaborando con la fragmentación social, más que paliándola. Como venimos insistiendo, también en este aspecto no se trata solo de un problema del nivel central o macro. Veleda (2009), por ejemplo, muestra cómo en la Provincia de Buenos Aires la segmentación de la matrícula se genera también a partir de los mecanismos de selección que utilizan las propias escuelas.

Por lo tanto, más allá de los cambios que deberían darse en los niveles centrales para revertir esta situación, la propia escuela como institución tiene un rol fundamental en promover mayor heterogeneidad social dentro de cada institución (ya se mencionó en la sección anterior la necesidad de garantizar el ingreso a las escuelas a partir de criterios de justicia local, sin discriminación).

La construcción de lazos entre niños y jóvenes de distintos niveles socioeconómicos (capital puente) debería ser un tema fundamental de las políticas institucionales en todas las escuelas (especialmente mientras subsista la alta segmentación mencionada). Muchas escuelas de sectores favorecidos, preocupadas por este problema, diseñan programas en los cuales sus alumnos realizan tareas de asistencia a escuelas «de bajos recursos». Los jóvenes van a pintar la escuela «necesitada» (cuando los otros niños no están) o los de 16 años les enseñan inglés o computación a los de nueve o diez años. Así, aunque estas actividades probablemente se lleven a cabo con la mejor de las intenciones, se cae en lo que comúnmente se llama «asistencialismo». Se les enseña a los niños «favorecidos» que deben ayudar a los que no han tenido su misma suerte.

Sin embargo, sugerimos que este tipo de asistencialismo es peligroso, ya que desde el momento en que definimos al otro como al pobre, al que tenemos que ayudar, lo estamos condenando y lo estamos viendo como a alguien que no forma parte de un «nosotros» sino del «otro». Por el contrario, lo que necesitamos es que todos los niños se consideren como semejantes.

Desde aquí la propuesta es repensar el trabajo desde la perspectiva de los derechos humanos y no de la caridad. Esto implica repensar no pocos contenidos que se incluyen en disciplinas varias en las escuelas. Además, actividades como el arte o el deporte tienen un enorme potencial para que los niños de distintos niveles socioeconómicos se encuentren y participen en forma conjunta en actividades entretenidas, productivas y en las cuales las diferencias sociales se desdibujen. En ese sentido, mientras no pueda evitarse la segmentación de la

matrícula escolar, el intercambio deportivo y artístico entre escuelas que atienden a niños de distintos niveles socioeconómicos podría ser un recurso valioso para tender puentes entre estos dos universos.[4]

Pero ¿por qué la escuela? Justamente, porque es una de las pocas instituciones capaz de llegar a todos y es una de las pocas instituciones que transmite en forma explícita valores. La solidaridad, el respeto por la diferencia, la defensa de la justicia, son valores que no fácilmente los niños y jóvenes van a encontrar en los medios de comunicación.

Otro de los aspectos que debemos tener en cuenta al pensar acerca de la cohesión social en el ámbito nacional es la cuestión étnica. El aumento de la pluralidad étnica en las grandes ciudades y la discriminación que trae aparejada este fenómeno son un problema bastante universalizado en la actualidad (Borja y Castells 1997). En Latinoamérica este problema adquiere un carácter especial, dado que las cuestiones étnicas en nuestro continente fueron históricamente mal resueltas. Desde sus orígenes nuestros sistemas educativos han desconocido los aportes de las culturas originarias y han discriminando de distintas maneras a los pueblos indígenas y a los afroamericanos. Por un lado, los propios contenidos escolares expresados en el currículo y en los libros de texto tendieron a discriminar en contra de estos grupos (y también de otras etnias) (Gvirtz 2005b; Luykx 1999). Asimismo, las lenguas indígenas eran excluidas del sistema educativo. Incluso Luykx (2008) sugiere que hasta la década de 1960 en Bolivia se castigaba físicamente a los niños y niñas por no saber hablar en castellano o por usar su propia lengua en el aula. Finalmente, otra forma de discriminación de los distintos grupos étnicos fue y sigue siendo su exclusión de la escuela. Por ejemplo, en Brasil, mientras el 8% de los jóvenes negros entre 15 y 25 años es analfabeto, solo el 3% de los blancos lo son. En general, en ese país, los blancos se mantienen en el sistema educativo dos años más que los negros (Gonçalves Vidal y Mendes de Faría Filho 2008).

Queda claro que se han hecho muchos avances en nuestro continente, tanto en la inclusión de las distintas etnias en los sistemas educativos, como en la organización de una educación multicultural bilingüe y en la revisión del currículo y los libros de texto para eliminar (o al menos suavizar) los contenidos racistas. Sin embargo, no hay dudas de que aún hay mucho por hacer en ese sentido en las escuelas, sobre todo cuando, tal como comentaremos más adelante, el racismo y la xenofobia también están presentes y se aprenden en nuestras escuelas.

---

4 Este es un ejemplo de un tipo de «política institucional de cohesión social» que puede pensarse y ponerse en práctica desde el nivel micro.

Las diferencias étnicas se cruzan también con el problema de las inequidades socioeconómicas y también con las migraciones. Borja y Castells (1997) destacan cómo los procesos de urbanización han aumentado la pluralidad étnica y cultural de las ciudades a través de las migraciones intra e internacionales. Sobre la base de datos de algunos países «en desarrollo» se sostiene que entre 1960 y 1990, aproximadamente el 40% del crecimiento urbano se explica por la migración rural-urbana. En el plano internacional, en Latinoamérica los movimientos inmigratorios en las últimas décadas se dieron en gran medida entre países del mismo continente. Por ejemplo, en Uruguay en 1991, del total de extranjeros residentes 40% eran argentinos, 29% brasileños y 11% chilenos. Mientras tanto el crecimiento de los habitantes peruanos en Chile fue de un 400% entre 1992 y 2002 (Poblete Melis 2007). Ambos tipos de migraciones (interna e internacional) contribuyen a la diversidad cultural (y en algunos casos étnicas) de las grandes ciudades de nuestro continente.

Las migraciones actuales, además, tienen algunas características especiales que influyen en cómo se resuelve el problema de la cohesión social. En primer lugar, la combinación entre migraciones y medios electrónicos llevan a la creación de lo que Appadurai (2000) llama «esferas públicas de diáspora». Es decir, que los grupos emigrantes tienen posibilidad de permanecer en contacto con sus parientes y amigos y con su cultura de origen a través de estos medios, lo que les genera menos presión para adaptarse a la cultura del lugar que los recibe. Esto produce según el autor «un nuevo orden de inestabilidad en la producción de subjetividades modernas». En segundo lugar, las minorías étnicas y culturales tienden a concentrarse en barrios específicos de las grandes ciudades en los cuales llegan a constituir, incluso, la mayoría de la población en algunos casos. Como dicen Borja y Castells (1997):

> La segregación espacial de la ciudad a partir de características étnicas y culturales de la población no es pues una herencia de un pasado discriminatorio, sino un rasgo de importancia creciente, característico de nuestras sociedades: la era de la información global es también la era de la segregación local. (Borja y Castells 1997:4)

Nos encontramos así con múltiples procesos de segregación urbana. Por un lado, las minorías étnicas y/o culturales con respecto al grupo dominante, y por otro, la segregación entre las propias minorías. En el caso de Latinoamérica, además, debemos agregar la ya mencionada segregación por cuestiones socioeconómicas y la segregación escolar que estos procesos conllevan.

La discriminación que esta problemática genera llega a la escuela. Por ejemplo, en un estudio llevado a cabo en la Ciudad de Buenos Aires se encontró en las escuelas una gran cantidad de estereotipos acerca de distintos sectores

sociales o étnicos que se basaban en cuestiones «biológicas», por lo que se definían como naturalizados e inmodificables:

> (…) los «olores diferentes, …las referencias naturalizadas a los ritmos de aprendizaje de los niños del interior y de los migrantes latinoamericanos. Frente a ellos, los coreanos considerados «inteligentes» (pero aprovechados, egoístas, etc.). Y la omnipresente idea de que la Argentina sufre (o sufrirá en el futuro) una *invasión foránea* que pondrá en peligro los ya escasos puestos de trabajo. (Neufeld y Thisted 1998:4)

Este tipo de actitudes discriminatorias no solo se encuentran entre los alumnos, sino también en los propios docentes, directivos y atravesando la micropolítica de la escuela. Las siguientes tablas tomadas de un estudio dirigido por Tenti Fanfani (2006) sobre ciertos valores en docentes de Perú, Argentina y Uruguay, muestran la situación de los maestros en este aspecto.

Tabla Nº 3

DISCRIMINACIÓN DEL GREMIO DOCENTE CONTRA CIERTOS GRUPOS SOCIALES (EN %)

	Perú	*Uruguay*	*Argentina*
Homosexuales	55	19,6	33,6
Nacionalidad o etnia	38,2	11,2	15,3
Infectados VIH	44	17	21,2
Personas con antecedentes penales	71	63,5	71,8
Drogadictos	77	60,6	67
Ancianos	8	1,4	1,4
Habitantes de barrios pobres	16	33,2	52

Fuente: Tenti Fanfani (2006).

Tabla Nº 4

LOS PROFESORES Y LA DISCRIMINACIÓN AL MENOS POR UNA CAUSA (%)

Perú	92,8
Uruguay	79
Argentina	85,7

Fuente: Tenti Fanfani (2006).

Tal como puede apreciarse, la situación es muy preocupante, ya que sin necesidad de entrar en un análisis detallado de los datos, podemos constatar que los propios docentes son discriminadores (lo que a su vez reedita la siempre

vigente discusión acerca de las posibilidades que la escuela tiene o no para revertir lo que ocurre en la sociedad en general). Incluso entre aquellos docentes que manifiestan estar interesados en revertir la discriminación, percibimos en un estudio que realizamos recientemente (Beech 2006) que no están preparados para trabajar estos temas, ya que en su formación son cuestiones que no se discuten e, incluso, aquellos docentes con más antigüedad fueron formados con una idea opuesta al respeto por la diversidad; una proclama que tal como comentaremos a continuación hizo pié en la política educativa latinoamericana recién en la década de 1990.

Finalmente, todas las cuestiones aquí mencionadas deben ser consideradas en el marco de una gran ruptura que se ha dado en la filosofía política dominante en nuestro continente (y en Occidente en general). Se trata del cambio de filosofía política que implica el desplazamiento de una política educativa que promueve la homogeneidad cultural a una que proclama el respeto por las diferencias culturales de los alumnos.

Como es sabido, el proceso de construcción de la identidad nacional en Latinoamérica (y en otros países) funcionó dentro del proyecto del Iluminismo, que se basaba en una noción única del sujeto y de la historia (Lyotard 1984). Además, para este proyecto, que constituyó la base del pensamiento moderno, fue fundamental la idea de «progreso», y la idea de que nada debía obstaculizar el progreso. En ese sentido, a fines del siglo XIX y principios del XX, la diversidad cultural fue considerada como una piedra en el camino de la construcción de la nación moderna, por lo que se idearon distintos sistemas (entre ellos la escuela) para incorporar a los miembros de las distintas comunidades o culturas a la nueva «cultura nacional» y se eliminó a aquellos que no estuvieron dispuestos a incorporarse de manera pacífica.

Hoy en día este discurso homogeneizador y homogeneizante ya no tiene la aceptación que tuviera. La crítica posmoderna ha instalado el discurso acerca del respeto por la diversidad en el centro de la escena académica y política y, por lo tanto, ya no se cree que las diferencias de género, étnicas, de clase, religiosas y/o culturales sean algo contra lo que hay que luchar, sino que deben respetarse, ya que no existe un único estándar basado en un hombre, blanco, cristiano y de clase media contra el cual sea posible medir el «progreso» de los demás. Por el contrario, se cree que de la suma de las diferencias se pude obtener una sociedad mejor.

Las ideas acerca del respeto por la diversidad y la crítica a la identidad homogénea que promovía la escuela fueron reflejadas en las reformas educativas latinoamericanas, en general a nivel de la retórica de las leyes y los documentos oficiales (Beech 2005a, 2005b). La aceptación de este principio implica una gran ruptura con la manera en que se pensó la construcción del lazo social en

la política educativa. Sin embargo, queda claro que por el simple hecho de que las normas digan que las escuelas y los docentes deben respetar las diferencias culturales de los alumnos, no necesariamente va haber un cambio en la manera en que se trabaja en las instituciones.

Ante la situación que se describe, nos preguntamos: ¿qué efectos ha tenido en las escuelas la aparición de una política educativa que establece que las escuelas ya no deben ofrecer experiencias educativas similares, sino que cada institución debe adaptar su oferta al contexto cultural en el que está inserta? ¿Cómo afecta este cambio filosófico/normativo a las escuelas, a la identidad de los docentes y a la de los alumnos? ¿Cómo interpretan las instituciones y los docentes la idea de «respeto por la diversidad cultural» y cómo la ponen en práctica? ¿Dónde ponen escuelas y docentes el límite entre la búsqueda del reconocimiento del otro como un semejante y el respeto por sus diferencias? ¿Cómo se cruza esta problemática con las inequidades socioeconómicas?

Todos estos interrogantes se resuelven en la práctica en las escuelas. Son los directivos y docentes los que en definitiva deben generar en el día a día prácticas interactivas y sustentables. Sin embargo, en el trabajo que se mencionó (Beech 2006), percibimos serias dificultades en los docentes para abordar esta problemática. En ese sentido, el discurso acerca del respeto por la diversidad parece haber derivado en las escuelas en una idea sobre lo que no hay que promover –una identidad homogénea y discriminatoria–, pero no queda claro entonces qué es lo que sí hay que promover, lo que a su vez deriva en una especie de «relativismo ético» y en la falta de capacidad de las escuelas y de los docentes para interpelar a sus alumnos y construir sentidos de pertenencia inclusivos que les permitan «aprender a vivir juntos». Sin embargo, no caben dudas de que los jóvenes necesitan cierta identidad estable a partir de la cual puedan construir sus vidas y sus vínculos con los demás. En definitiva, la pregunta fundamental es cómo lograr un equilibrio entre la unión de los ciudadanos en un proyecto común que los interpele como semejantes y el respeto por las diferencias. Insistimos en que por más que el Estado central regule el tema y provea apoyo a las escuelas y a los docentes, esta cuestión se termina definiendo en el ámbito de la micropolítica de las escuelas. De ahí la importancia de pensar el problema también en el nivel escolar.

3. La dimensión local de la cohesión social en las escuelas

Entendemos que la dimensión local de la cohesión social se relaciona con la preparación que provee la escuela para la convivencia con quienes compartimos un lugar, con quienes estamos en contacto a diario. A su vez, la convivencia se

relaciona con otro aspecto fundamental de la cohesión social que es el respeto de las normas. Se trata sin dudas de cuestiones esenciales que hacen la formación a la que la escuela debería ofrecerle a los futuros ciudadanos.

En cuanto al respeto de las normas, en Latinoamérica no puede soslayarse que es mucho lo que la escuela debería hacer para mejorar la situación actual, teniendo en cuenta la poca efectividad de la ley en nuestro continente (O'Donnell 2002). En ese sentido deberíamos pensar no solo en formar ciudadanos que entiendan que deben acatar las regulaciones, sino que también deberían aprender a participar en la elaboración de las normas y en el control de su aplicación. En definitiva, se trata de formar ciudadanos que comprendan que las leyes son una construcción de la que todos deberíamos participar y que está en el interés de todos y cada uno de los miembros de la comunidad que las leyes sean coherentes, eficientes y que se cumplan. Podríamos pensar así en la escuela como un microcosmos que promueva el tipo de actitudes cívicas que esperamos tengan los alumnos como ciudadanos.

Sin embargo, ¿que hace la escuela en Latinoamérica para promover estas actitudes? En un trabajo sobre el orden disciplinario en la escuela argentina, Dussel (2005) hace un repaso de la historia reciente de este país mostrando la estrecha relación que existe entre el orden disciplinario escolar y el político. El recorrido que comienza con los cambios impulsados por el primer gobierno democrático posdictadura, en 1983, culmina con las reformas en 2001 y 2003 en los sistemas educativos de la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires. En consonancia con los movimientos políticos participativos surgidos con la crisis socioeconómica de 2001, se decretaron nuevos sistemas disciplinarios escolares en los que básicamente se le dio autonomía a cada escuela para que elabore, con la participación de la comunidad educativa (padres, docentes, alumnos, directivos), sus propios reglamentos de convivencia. En el análisis que hace la autora de estos reglamentos, interesa destacar que en la mayoría «se habla en términos de las responsabilidades que tienen los estudiantes y solo dos utilizan el lenguaje de los derechos y obligaciones, más vinculado con los discursos sobre ciudadanía» (Dussel 2005:1113). La importancia de pensar acerca de los derechos de los niños ya fue mencionada anteriormente.

También es relevante el que en la mayoría de los reglamentos escolares no se incluye a los adultos (directivos, docentes y no docentes) dentro de la ley escolar. Es decir que la norma está pensada solo para regular la conducta de los alumnos, mientras que los adultos (quienes detentan el poder) están por fuera de la ley. Esto, según Dussel, «refuerza la idea de que solo los débiles son objeto de regulación normativa, y que para la convivencia entre adultos y adolescentes no hay marco político-legal que explicitar, y que deba ser sometido a discusión y a negociación» (Dussel 2005:1114).

Recientemente se llevaron a cabo algunos estudios acerca de la visión de los propios alumnos sobre la convivencia en las escuelas en distintos países de Latinoamérica. En línea con lo comentado en el párrafo anterior, en el estudio en México, 30% de los encuestados sostenía que los alumnos no participaban de la elaboración de las normas en la escuela, la cifra ascendía a 50% en el caso de Argentina (Beech y Marchesi 2008). Cifras similares aparecen al preguntarles a los alumnos si sus opiniones son tenidas en cuenta al momento de resolver los conflictos.

Más allá de la lógica asimetría que debería existir entre adultos y alumnos en la escuela, el hecho de que entre el 30% y el 50 % de los alumnos sienta que no participa en la elaboración de las normas ni es escuchado en la resolución de conflictos, sugiere la supervivencia de cierto orden disciplinario tradicional en el que los alumnos son sometidos a un orden normativo establecido y juzgado por los propios adultos, que son quienes detentan la autoridad burocrático-legal. Por otro lado, el dato de que la mitad (o más de la mitad) de los alumnos siente que participa y es escuchado en la elaboración y aplicación de las normas, sugiere un avance en la incorporación de sistemas disciplinarios en los que las normas son elaboradas en forma consensuada y que se propone la resolución de conflictos a través del diálogo y la negociación.

De todos modos, estos datos preliminares permiten esbozar la hipótesis de que aún queda mucho por hacer en las escuelas para que en estas se promueva una convivencia y una relación con las normas basada en la participación, la reflexión, la autorregulación y en la negociación como modo de abordar los conflictos.

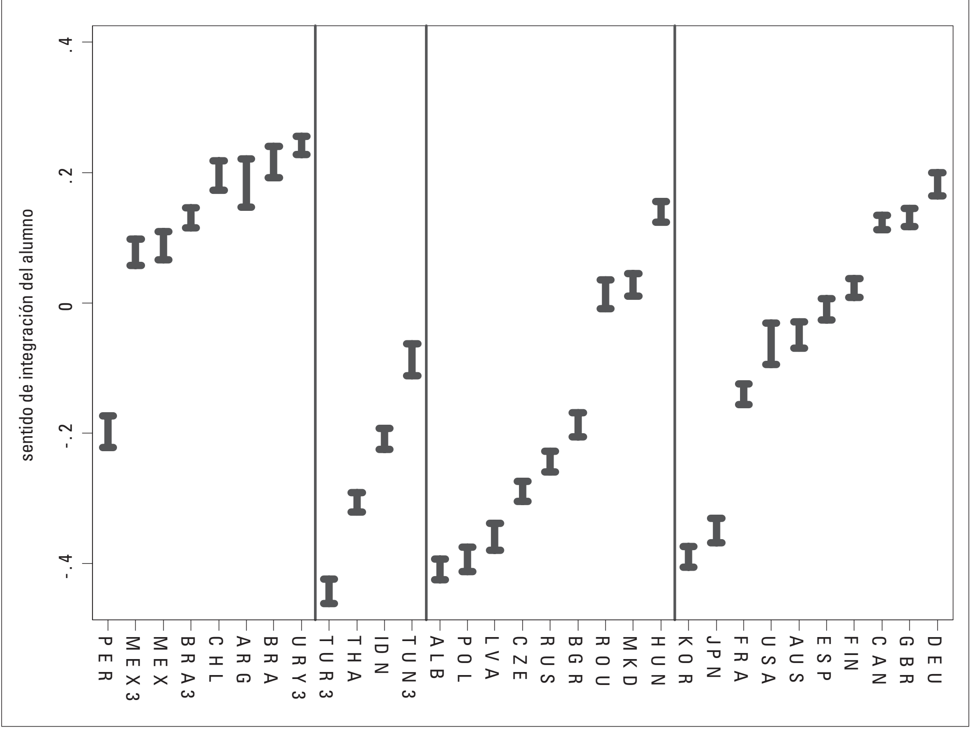
Otro dato interesante que surge de estas encuestas se encuentra en las respuestas que los alumnos dieron a la pregunta acerca de a quiénes acuden ante un problema de convivencia. En México, solo el 7% de los encuestados dijo acudir a un profesor, mientras que en Argentina la cifra fue de 4%. El hecho de que los jóvenes no recurran a los docentes ante un conflicto puede tener variadas explicaciones vinculadas a la imposibilidad de los docentes de tener una visión completa del alumno, a la ineficacia de los espacios de tutoría o bien a la reticencia de los adolescentes a comunicarse con los adultos. Estas causales son solo algunos de los factores que podrían estar afectando la relación docente-alumnos, y esto indica que deberían realizarse acciones destinadas a mejorar dicha relación para que los alumnos puedan contar con los profesores cuando se enfrentan a conflictos de convivencia. En línea con la hipótesis expuesta anteriormente, acerca de la relación entre el sistema de convivencia escolar y los vínculos políticos más amplios, podría decirse que el hecho de que los alumnos no recurran a quien detenta la autoridad ante un conflicto también refuerza la situación en la cual los más débiles en nuestras sociedades se sienten desamparados ante la ley y la autoridad (ver Sorj y Tironi 2007).

Con respecto a las relaciones entre los alumnos al interior de las escuelas, el Gráfico Nº 5 muestra que en América Latina (con la excepción de Perú) los estudiantes dicen estar muy bien integrados en comparación con la visión que tienen los alumnos de otras regiones.

Gráfico Nº 5

SENTIDO DE INTEGRACIÓN DE LOS ALUMNOS DENTRO DE SUS ESCUELAS: PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO

(PISA 2000 y 2003)



Nota: 3 significa PISA 2003 (en vez de PISA 2000). Las barras verticales indican el intervalo de confianza de la media de los estudiantes (nivel de confianza es de 0,95). Se utilizaron las ponderaciones replicadas de PISA para tomar en cuenta la forma de la muestra. La escala del índice está diseñada para dar una media de cero para los estudiantes de la OCDE.
Fuente: Crouch et al. (2007) a base de datos de PISA 2000 y 2003 (capítulo 7 de este libro).

Una primera lectura de estos datos nos permite una mirada positiva, ya que en términos de convivencia con sus pares nuestros alumnos dicen sentirse bastante bien (dato que se confirma en otros estudios; Beech y Marchesi 2008). Sin embargo, si lo relacionamos con los datos acerca de la segmentación social de las escuelas y retomamos la distinción entre capital social vinculante y capital social puente, podría interpretarse que esta buena integración al interior de las escuelas es en parte consecuencia de una mayor homogeneidad social en

las instituciones de América Latina, lo que a su vez genera mayor capital social vinculante, pero podría dificultar el desarrollo del capital social puente.

En definitiva, el gran desafío en las cuestiones relacionadas con la promoción de la cohesión social en la escuela es el de generar un sentido de pertenencia que vaya más allá de los vínculos locales, evitando la fragmentación del sistema educativo y social. Por supuesto que para ello es fundamental la definición curricular en el nivel central y la lectura e interpretación que las propias instituciones hacen de esa prescripción. Sin embargo, no debemos dejar de considerar que la construcción de cohesión social desde la escuela, tanto en su dimensión global, nacional, como local, está muy relacionada con el currículo no escrito y con el modelo que ven los alumnos en el día a día escolar. Por ejemplo, se puede trabajar a nivel conceptual en la escuela el tema de los derechos y obligaciones de los ciudadanos y ciudadanas como valores fundamentales asociados a la participación democrática, los vínculos basados en el respeto y la negociación de las diferencias y la no discriminación y la valoración de la diversidad. Sin embargo, si los alumnos ven que las relaciones entre directivos y docentes son autoritarias, que el personal escolar viola sistemáticamente las normas y que tiene actitudes discriminatorias, será difícil promover valores diferentes entre esos alumnos.

Por lo tanto, se hace necesario repensar el formato escolar y la micropolítica de la escuela y su relación con los niveles intermedios y macropolítico, y también con otras instituciones y con la comunidad, para que estos reflejen el tipo de vínculos ciudadanos que queremos fomentar entre nuestros niños y jóvenes.

Conclusiones

En este trabajo hemos abordado el problema de la cohesión social desde la micropolítica de la escuela. Hemos sugerido que la escuela debe considerarse como un actor protagónico de las políticas públicas y que, desde esta perspectiva, la escuela es un ámbito privilegiado para la promoción de la cohesión social.

También definimos la cohesión social como un tema vinculado estrechamente con el cumplimiento de los derechos universales y con la distribución equitativa de los derechos, especialmente, en lo que nos interesa aquí, de los derechos sociales que son los que deberían garantizar cierto nivel de bienestar y el acceso a la herencia social. Además, dijimos que el derecho a la educación, en tanto derecho social aceptado por las legislaciones vigentes, es exigible al Estado, incluso judicialmente.

En línea con lo anterior, hemos planteado que la relación entre micropolítica escolar y la cohesión social puede pensarse en dos niveles. Por un lado,

en el nivel básico, la escuela debería garantizar el derecho a la escolarización básica a todos/as los niños y jóvenes para que puedan formarse como ciudadanos activos en distintos ámbitos sociales. Sin embargo, la situación en Latinoamérica es alarmante. La exclusión de una gran cantidad de niños y jóvenes del sistema educativo implica una de las fragmentaciones más negativas para nuestras sociedades. Aunque no desconocemos los roles que deben cumplir los niveles macro e intermedio en el abordaje de este problema, sugerimos colocar la unidad escolar en el centro de la escena en términos de evitar la fragmentación social que surge de la exclusión educativa, ya que la escuela es un actor clave para diseñar estrategias para fomentar el acceso y la permanencia de los estudiantes. El problema es que ni las escuelas se hacen cargo del problema ni la normativa fija que lo deban hacer. Por el contrario, proponemos que la escuela debe responsabilizarse por la función justicia y que debe responder por sus resultados en este y otros aspectos ante los niveles superiores y la comunidad. Esta propuesta no implica, por supuesto, desconocer el apoyo que la escuela debería tener por parte de los niveles de gobierno superior en la búsqueda de la no exclusión educativa.

En un segundo nivel de abordaje planteamos que las escuelas deberían definir sus propias «políticas institucionales de cohesión social», en las que establezcan orientaciones acerca de cómo una determinada escuela se propone poner en práctica los lineamientos establecidos por el nivel central en esta materia. Pensar la cohesión social en la escuela hoy plantea cierta complejidad. La consigna de «aprender a vivir juntos» debe ser interpretada en un mundo en el cual los límites espaciales de esta premisa están siendo redefinidos. En otras palabras, nuestras concepciones acerca de quién es «el otro» y acerca de cómo comportarnos con ese «otro» están cambiando, y eso plantea un gran desafío para la promoción de la cohesión social en la escuela. Para abordar este problema conceptualmente sugerimos distinguir entre las dimensiones global, local y nacional. Sin embargo, aunque hagamos esta distinción a nivel analítico, no caben dudas de que estas dimensiones se entrecruzan en el nivel práctico.

En definitiva, tanto en cuanto a la premisa de la no exclusión de los niños y jóvenes, como en relación al trabajo con quienes sí están en la escuela, creemos que es importante revisar ciertos arreglos institucionales y formas de trabajo en el gobierno de las escuelas para que estas puedan contribuir en mayor y mejor medida a promover sociedades cohesionadas en nuestra región. Un gobierno justo y responsable de la escuela, el trabajo interdisciplinario, el uso del arte y el deporte como instrumentos de acercamiento entre grupos segregados, el uso de la experiencia como actividad educativa, la atención al ejemplo y a lo que se transmite a través del currículo oculto son algunos de los temas que mencionamos como importantes.

Estas son solo algunas líneas para pensar la relación entre micropolítica escolar y la cohesión social. Seguramente no agotan el tema y necesitan ser revisadas permanentemente. Por ejemplo, sería interesante avanzar en trabajos sobre las prácticas cotidianas en las escuelas de la región para ver en qué medida y cómo fomentan la cohesión social.

Referencias

Abramovich, V. y C. Courtis (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Appadurai, A. (2000). *La sociedad desbordada*. México: Fondo Cultura Económica.

Ball, S. J. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós.

Ball, S. J. (1993). «What is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes.» *Discourse* 13, Nº 2:10-17.

Barbalet, J. M. (1998). *Citizenship: Rights, Struggle, and Class Inequality*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Bauman, Z. (2003) *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Beech, J. (2007). «Cambio social y educación: algunas reflexiones acerca del rol de la escuela en la actualidad.» En S. Gvirtz y M. E. Podestá (eds.), *Mejorar la escuela II: herramientas para la gestión*. Buenos Aires: Granica.

——. (2006). Informe final de evaluación del proyecto «Nuevos medios para el tratamiento de la diversidad en las escuelas: producción de materiales y formación docente.» Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Argentina. Programa de evaluación de cluster «Modelos de acción para la equidad en el acceso al conocimiento» IIPE-UNESCO/Sede Regional Buenos Aires y Fundación Ford.

——. (2005a). International Agencies, Educational Discourse, and the Reform of Teacher Education in Argentina and Brazil (1985-2002): A Comparative Analysis. Tesis de doctorado, Institute of Education, Universidad de Londres.

——. (2005b). «Sociedad del conocimiento y política educativa en Latinoamérica: invirtiendo los términos de la relación.» *Quaderns Digital* Vol. 38. Disponible en www.quadernsdigitals.net/index.php?accionMenu=hemeroteca.DescargaArticuloIU.descarga&tipo=PDF&articuloid=8601

Beech, J. y Marchesi, A. (2008). *Estar en la escuela: un estudio sobre convivencia escolar en Argentina*. Buenos Aires: Fundación SM y Organización de Estados Iberoamericanos.

Borja J. y M. Castells (1997). «La ciudad multicultural.» *La Factoría*, Nº 2. Disponible en http://www.lafactoriaweb.com/

Botana, N. (1998). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.

Castells, M. (1999). *La sociedad en red*. México: Siglo XXI editores.

CEPAL (2007). *Síntesis lanzamiento. Panorama Social para América Latina 2007*. Disponible en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_Sintesis_Lanzamiento.pdf

Cox, C. (2008). «Las reformas educativas y su impacto sobre la cohesión social en Latinoamérica.» En E. Tironi (ed.). *Redes, Estado y mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Santiago de Chile: Uqbar, Colección Cieplan.

Cox, C. (2007). «Educación y cohesión social: conceptos e ideas iniciales para un proyecto.» Documento de Trabajo Proyecto Nacsal, Cieplan-iFHC.

Crouch, L., Gove, A. y M. Gustafsson (2007). «Educación y cohesión social.» Documento de Trabajo Proyecto Nacsal, Cieplan-iFHC.

Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Madrid: Santillana/UNESCO.

Dussel, I. (2005). «¿Se renueva el orden disciplinario escolar? Una lectura de los reglamentos de convivencia en la Argentina de la post-crisis.» *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 10, Nº 27: 1109-1121.

Elster, J. (1994). *Justicia local: de qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*: Barcelona: Gedisa.

Espíndola, E. y A. León (2002). «La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional.» *Revista Iberoamericana de Educación- OEI*, Número 30:39-62. Disponible en: http://www.rieoei.org/rie30a02.PDF

Featherstone, M. (1991). *Consumer Culture & Postmodernism*. London: SAGE Publications.

——. (1990). «Global Culture: An Introduction.» In M. Featherstone (ed), *Global Culture*, 1-14. London: SAGE Publications.

Fujikane, H. (2003). «Approaches towards 'Interculturality': A Comparative Note. In L.M Lázaro Lorente. y M. J. Martínez Usarralde (eds.), *Lecturas de educación comparada y educación internacional.* Valencia: Servei de Publicacions de la Universitat de Valencia.

Giddens, A. (1994). «Living in Post-Traditional Society.» En U. Beck, A. Giddens y S. Lash (eds.), *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in Modern Social Order.* Cambridge: Polity Press.

——. (1990). *The Consequences of Modernity.* Cambridge: Polity in association with Blackwell.

Grimson, A. (2002). «La nación después del desconstructivismo. La experiencia argentina y sus fantasmas». *Revista Sociedad* Nº 20/21:67-73, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Gonçalves Vidal, D. y L. Mendes de Faría Filho (2008). «Going to school in Brasil». In S. Gvirtz, y J. Beech (eds.). *Going to School in Latin America.* Westport, Connecticut: Greenwood Press.

Gvirtz, S. (2006). «Micro-politics and the Examination of Curricular Practices: The Case of School Notebooks.» In A. Benavot A. y C. Braslavsky (eds.), *School Knowledge in Comparative and Historical Perspective. Changing Curricula in Primary and Secondary Education.* Hong Kong: Comparative Education Research Centre (CERC) of the University of Hong Kong.

——. (2005a). *De la tragedia a la esperanza. Hacia un sistema educativo justo, democrático y de calidad*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación

——. (2005b). «Razas y racismo en los libros de texto escolares: Argentina (1880-1990).» En J. L. Guereña, G. Ossenbach y M. del Pozo, *Manuales escolares en España y América Latina (Siglos XIX y XX)*. Madrid: UNED Ediciones.

——. (1999). *El discurso escolar a través de los cuadernos de clase: Argentina 1930-1970.* Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).

Gvirtz, S. y J. Beech (2004). «From the Intended to the Implemented Curriculum in Argentina: Exploring the Relation between Regulation and Practice.» *Prospects* Vol. 34, Nº 3:371-382

Gvirtz, S. y G. Dufour (2007). *El rol de los niveles intermedios en el gobierno de las escuelas: su incidencia en el logro de la equidad.* Buenos Aires: AIQUE.

Güell, P. (2007). «Cohesión social, revisión histórica de un concepto». Presentado en el séptimo seminario de trabajo. Proyecto «Cohesión social en América Latina», 9 de noviembre de 2007, Santiago, Cieplan-iFHC.

Luykx, A. (2008). «Going to School in Bolivia.» In S. Gvirtz y J. Beech (eds.), *Going to School in Latin America.* Westport, Connecticut: Greenwood Press.

Luykx, A. (1999). *The Citizen Factory: Schooling and Cultural Production in Bolivia*. Albany: State University of New York Press.

Lyotard, J. (1984). *The Postmodern Condition*. Manchester: Manchester University Press.

Narodowski, M. (1999). *Después de clase. Desencantos y desafíos de la escuela actual.* Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.

Narodowski, M. y M. Nores (2002). «Socio-economic Segregation with (without) Competitive Education Policies. A Comparative Analysis of Argentina and Chile». *Comparative Education*, 38 (4):429-451

Neufeld, M. R. y J. A. Thisted (1998). «Los usos de la diversidad cultural en la escuela: un balance al fin de tres años». Presentado en el Primer Congreso Virtual de Antropología y Arqueología. Disponible en www.naya.org.ar/congreso

O´Donnell, G. (2002). «Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América latina.» En J. E. Méndez, G. O´Donnell y P. S. Pinheiro (eds.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina*. Buenos Aires: Paidós.

Poblete Melis, R. (2007). «Peruanos en el barrio: ¡Oh! y ahora, ¿quién podrá defendernos? Nuevos escenarios y desafíos para la integración». *Revista del Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local de la Universidad Arcis*, Nº 4:119-138

Putnam, R. (2000). *Bowling Alone*. New York: Simon & Schuster.

Slater, J. (1995). *Teaching History in the New Europe.* London: Cassell.

Sorj, B. y E. Tironi (2007). «Cohesión social en América Latina: un marco de investigación.» Versión preliminar del marco conceptual del proyecto *Nueva Agenda de Cohesión Social en América Latina*, Cieplan-iFHC.

Soysal, Y. N. (2006). «How Europe Teaches Itself?» In T. Winther-Jensen (ed.), *Identity, Education and Citizenship-Multiple Interrelations.* Frankfurt am Main: Peter Lang.

Svampa, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los* countries *y barrios privados.* Buenos Aires: Biblos.

Tenti Fanfani, E. (2006). «Los inmigrantes en la escuela: la xenofobia de los profesores en la Argentina, Perú y Uruguay.» En S. Aguilera Arriaga (coord.), *La educación de Latinoamérica: la casa de la ausencia*. México DF: Contracorriente AC.

Tiramonti, G. (2004). «Una nueva cartografía de sentidos para la escuela.» En G. Tiramonti (comp), *La trama de la desigualdad educativa*. Buenos Aires: Manantial.

UNESCO (2005). *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo. El imperativo de la calidad*. París: Ediciones de la UNESCO.

Veleda, C. (2005). *Efectos segregatorios de la oferta educativa: El caso del Conurbano Bonaerense.* CIPPEC, Documento de trabajo Nº 5.

Veleda, C. (2009). «Regulación estatal y segregación educativa en la provincia de Buenos Aires.» *Revista de Política Educativa*. Vol. 1 Nº 1.

LOS AUTORES

Jason Beech. Director de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires, e investigador del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Obtuvo un Ph.D. en Educación del Institute of Education de la Universidad de Londres. Ha publicado artículos en revistas científicas y capítulos en libros en distintos países dentro del campo de la Educación Comparada. Es autor del libro *Going to School in Latin America* (2008, en colaboración con Silvina Gvirtz). Entre sus últimas publicaciones cabe destacar el capítulo «Redefining Educational Transfer: International Agencies and the (Re)Production of Educational Ideas», en el libro titulado *Identity, Education and Citizenship-Multiple Interrelations* (2006, Thyge Winther-Jensen [ed.]).

Cristián Cox. Director del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación de la Universidad Católica de Chile. Es doctor en Sociología en la Universidad de Londres. Durante la década de 1990 dirigió los programas MECE del Ministerio de Educación de Chile, y de 1998 a 2006, los equipos responsables de la reforma curricular y el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) de su país. Ha sido consultor de la OCDE, Banco Mundial, UNESCO y BID. En 2005 fue profesor invitado de la Universidad de Stanford. Entre sus publicaciones cabe destacar, *Las reformas educativas y su impacto sobre la cohesión social en América Latina* (2008); *Policy Formation and Implementation in Secondary Education Reform: The Case of Chile at the Turn of the Century* (2006); *Citizenship Education in Curriculum Reforms of the 1990s in Latin America: context, Contents and Orientations* (2002).

Luis Crouch. Economista senior y vicepresidente de investigaciones del RTI International. Obtuvo un Ph.D. en economía en Berkeley en 1981. Su trabajo se focaliza en cuestiones de financiamiento y descentralización del sector educativo, la economía política de las reformas, el diálogo público, las estadísticas y sus usos en la política social y la rendición de cuentas. Recientemente ha desarrollado estudios acerca de la medición de la lectura inicial, como posible elemento de consideración como indicador de calidad para las Metas del Milenio y de Educación para Todos. Ha sido consultor y asesor de ministerios a corto plazo en unos veinte países y con más profundidad en otros cinco, incluyendo, recientemente, Indonesia, Perú y Sudáfrica.

Andrés Delich. Codirector de la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), donde dirige diversas investigaciones en la Argentina y brinda asesoramiento a varios ministerios educativos de la región latinoamericana. Es sociólogo de la Universidad de Buenos Aires y realizó una especialización en Educación en la Universidad de San Andrés (Argentina). Ha participado en múltiples investigaciones sobre los sistemas educativos de Chile, Argentina, Colombia, México y Costa Rica, así como ha asesorado a los ministerios de Educación de Chile, Colombia y México, además de varios ministerios provinciales de la Argentina. Ocupó diversos cargos públicos, entre los que se destacan el de diputado nacional, viceministro de Educación y ministro de Educación de la Argentina. Ha publicado diversos trabajos profesionales, notas de opinión en los principales diarios de Argentina y el título de su último libro resume bien su actual preocupación: *Política educativa: ¿es posible?*

Renato Gazmuri. Licenciado en Historia de la Universidad Católica de Chile. Desde el 2004 se desempeña como especialista en Historia y Ciencias Sociales en la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación de Chile. El año 2004 fue miembro de la Secretaría Técnica de la Comisión «Formación Ciudadana» convocada por el Ministerio de Educación con el objetivo de proponer lineamientos para el mejoramiento de la formación ciudadanía en la experiencia escolar. A partir de 2005 se integró al equipo responsable del diseño del currículum nacional en Historia y Ciencias Sociales.

Amber Gove. Investigadora Senior del RTI International. Obtuvo un Ph.D. en International Comparative Education en Stanford en 2005. Sus áreas de investigación e interés abarcan las finanzas educacionales, la medición de logros académicos, y los factores que afectan la matriculación y la asistencia. Como becaria de Fullbright diseñó y llevó a cabo un estudio de más de mil familias para evaluar el impacto del programa brasileño de transferencias condicionadas (*Bolsa Escola*) sobre la asistencia y el logro. Junto con Martin Carnoy y Jeffrey Marshall, escribió un estudio financiado por la Fundación Ford sobre el logro académico y la calidad educacional en Chile, Cuba, y Brasil, el cual dio origen al libro *Cuba's Academic Advantage: Why Students in Cuba Do Better in School*. Más recientemente ha supervisado el desarrollo del *Early Grade Reading Assessment*, una prueba simple, oral, de destrezas de lectura temprana, y su administración en unos veinte países.

Martin Gustafsson. Educador y economista. Obtuvo un M.A. en la Universidad de Stellenbosch en 2005. Ha trabajado como maestro (maestro de escuela, de adultos, gerente escolar, y funcionario sindical) en Sudáfrica (y por algunos años como maestro en Argentina y España). En 1996 se unió a un Departamento de educación provincial en Sudáfrica (Provincia de Gauteng), donde laboró como analista de datos y planificador. En 2001 comenzó a trabajar como asesor en el Departamento de Educación a nivel nacional, donde focalizó su trabajo sobre el financiamiento y la planificación de la fuerza de trabajo docente. Ha estudiado idiomas, teoría literaria, teatro y programación de computadoras. Actualmente trabaja en la Universidad de Stellenbosch, Sudáfrica.

Silvina Gvirtz. Directora actual de la maestría en Educación de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires, y directora del Anuario de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación. Es doctora en Educación. Además se desempeña como investigadora del CONICET, consultora externa del IIPE-UNESCO Buenos Aires y directora general del proyecto Escuelas del Bicentenario. Autora de un amplio número de libros, el último de ellos se titula *Going to School in Latin America* (2008). En el año 2003 fue designada *fellow* de la Fundación John Simon Guggenheim. En 2004 ganó el Premio Vigésimo Aniversario Academia Nacional de Educación por su trabajo presentado, *De la tragedia a la esperanza. Hacia un sistema educativo justo, democrático y de calidad*, que aborda el tema de *c*ómo revertir la crisis educativa argentina. En 2006 obtuvo el Premio a la Excelencia Educativa de la Asociación de Entidades Educativas Privadas Argentinas (ADEEPRA).

Gustavo Iaies. Codirector de la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP) y director del programa de evaluación estructural de sistemas educativos (Fundación K. Adenauer). Es magíster en Educación de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires, y anteriormente trabajó como maestro y director de escuela primaria. Ex-subsecretario y ex-secretario de Educación del Ministerio de Educación de la República Argentina, ha sido también asesor de los ministerios de Educación de Chile, Ecuador, y de la Secretaría de Educación Pública de México. Fue coordinador de las «reuniones subregionales del Diálogo Regional de Políticas educativas», de los grupos de trabajo de directores de formación y actualización de materiales educativos y nuevas tecnologías de los ministerios de Educación de América Latina (Programa CEPP-K. Adenauer). Es autor de libros de texto escolar y ensayos sobre educación, entre los que destacan *Política educativa: ¿es posible?* (2003), *Los CBC y la enseñanza de la lengua* (1997), *Enseñar Ciencias Sociales* (1994), *Reflexiones para una Didáctica de las Ciencias Sociales* (1994), *Didácticas especiales: estado del debate* (1993).

Robinson Lira Castro. Licenciado y magíster en Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y doctorando en la mencionada universidad. Se desempeña como profesional del Ministerio de Educación de Chile, y sus labores se relacionan con la intervención en programas de desarrollo curricular (Unidad de Currículum y Evaluación) y con la formación continua docente en el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP).

Denise Vaillant. Coordinadora del Programa sobre Desarrollo Profesional Docente en América Latina de PREAL. Es doctora en Educación de la Universidad de Québec à Montréal, Canadá y posee una maestría en Planeamiento y Gestión Educativa de la Universidad de Ginebra, Suiza. Ha ocupado varios cargos de responsabilidad en la Administración de Educación Nacional de Educación Pública en Uruguay. Se desempeña como consultora de varios organismos internacionales, pertenece a numerosas asociaciones científicas y profesionales y, además, es autora de numerosos artículos y libros referidos a la temática docente, reforma e innovación educativas. Es catedrática en Políticas Educativas de la Universidad ORT de Uruguay y de la Universidad Alberto Hurtado de Chile.

ROSE NEUBAUER. Directora-presidente del Instituto de Protagonismo Jovem e Educação (PROTAGONISTÉS). Es doctora y profesora de la Facultad de Educación de la Universidad de São Paulo, miembro del Grupo de Descentralización y Autonomía Escolar del programa de Promoción de la Reforma Educacional en América Latina (PREAL), y de la Academia Paulista de Educación. Ocupó el cargo de secretaria de Educación del estado de São Paulo (1995-2002). Entre sus publicaciones, en Brasil y el extranjero, pueden destacarse : *Descentralização da educação no Estado de São Paulo*; *La gestión educativa en el Estado de San Pablo, Brasil*; *La gestión de la escuela em las nuevas perspectivas de las políticas educativas*; *Lo ya echo y lo que queda por hacer para alfabetizar a la población brasileira*; *Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão;* y *Ofício de Gestor: para dirigentes municipais*.

SIMON SCHWARTZMAN. Presidente del Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) en Rio de Janeiro. Es doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de California, Berkeley. Se desempeñó como profesor de Ciencias Políticas y director científico del Núcleo de Pesquisas em Educação Superior de la Universidad de São Paulo, entre 1990 y 1994, y ocupo el cargo de presidente de la Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 1994 y 1998. Es autor de, entre otros: *Os Desafios da Educação no Brasil* (con Colin Brock 2005); *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo* (2004); *As causas da pobreza* (2004); y *University and development in Latin American Successful Experiences of Research Centers* (2008).

GHISLEINE TRIGO DE SILVEIRA. Coordinadora actual del proyecto de desarrollo de los contenidos programáticos de los cuadernos de profesores de la Secretaría de Educación del estado de São Paulo y de los proyectos de evaluación institucional y educacional de organizaciones no-gubernamentales. Es magíster y doctora en Salud Pública de la Universidad de São Paulo. Se ha especializado en las áreas de planificación y evaluación educacional, centrando sus investigaciones en la educación básica y media, enseñanza de las ciencias y biología, educación ambiental, enseñanza en salud y currículo.

GILBERT VALVERDE. Miembro del Comparative and International Educational Policy Program (CIEPP) y del Departamento de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de la New York State University, Albany, donde también forma parte de la Nelson Rockefeller School of Politics and Public Affairs. Obtuvo un Ph.D en educación de la Universidad de Chicago. Se desempeña como profesor del Departamento de Administración y Políticas Educacionales de la New York State University, Albany. Asimismo, es especialista en investigación, tanto académica como aplicada, en los ámbitos de currículo, análisis de políticas, evaluación, sistemas de indicadores y cooperación internacional para el desarrollo educativo. Ha sido asesor y consultor de diversas instituciones, tales como UNESCO, Banco Mundial, BID, Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (NASA), y la Asociación Nacional de Gobernadores (NGA); así como otras en América Latina y el Caribe, en especial ministerios de Educación, fundaciones y organizaciones no-gubernamentales.

Donald Winkler. Director de curso y economista investigador senior del Research Triangle Institute (RTI)-International, y consultor del Banco Mundial. Obtuvo un Ph.D. en Economía de la Universidad de California-Berkeley. Sus áreas de especialización abarcan las finanzas educacionales, descentralización y análisis institucional. Ha escrito y publicado ampliamente sobre el tema de descentralización educacional. Antes de integrarse a RTI, ocupó diversos puestos administrativos y técnicos en los sectores de educación y de gestión del sector público en el Banco Mundial. Además enseñó economía en la Universidad de California y fue catedrático de Políticas Públicas en la Universidad de Southern California. A inicios de 2009 organizó una conferencia sobre descentralización en el sector social, coordinada con el Banco Mundial.